

# Effektivt, tydligt och träffsäkert

– det statliga åtagandet för framtidens  
arbetsmarknad

*Slutbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen*

*Stockholm 2019*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2019:3**

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.  
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: kundservice@nj.se  
Webbadress: [www.nj.se/offentligapublikationer](http://www.nj.se/offentligapublikationer)

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB  
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser)

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-38-24895-9

ISSN 0375-250X

# Innehåll

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Sammanfattning</b> .....   | <b>23</b> |
| <b>1 Författningsförslag</b> .....  | <b>37</b> |
| 1.1 Förslag till lag om upphävande av lagen (1944:475) om<br>arbetslöshetsnämnd .....   | 37        |
| 1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om<br>arbetslöshetsförsäkring.....   | 38        |
| 1.3 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen<br>(2001:453).....  | 39        |
| 1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa<br>kommunala befogenheter .....  | 41        |
| 1.5 Förslag till förordning (0000:0000) med instruktion för<br>Arbetsförmedlingen.....  | 42        |
| 1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen<br>(2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska<br>verksamheten.....                                 | 48        |
| 1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen<br>(2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program .....  | 53        |
| 1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen<br>(2002:623) om behandling av personuppgifter i den<br>arbetsmarknadspolitiska verksamheten..... | 56        |
| 1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen<br>(2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin .....  | 58        |

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| 1.10     | Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.....       | 59        |
| 1.11     | Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete.....                                     | 60        |
| 1.12     | Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser..... | 62        |
| 1.13     | Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.....           | 64        |
| <b>2</b> | <b>Utredningens uppdrag och arbete .....</b>  | <b>67</b> |
| 2.1      | Slutbetänkandets disposition.....   | 67        |
| 2.2      | Utredningens arbete inför slutbetänkandet.....  | 67        |
| 2.2.1    | Forum för löpande avstämningar.....   | 68        |
| 2.2.2    | Underlagsrapporter.....   | 68        |
| 2.2.3    | Enkäter.....  | 69        |
| 2.2.4    | Utåtriktat arbete.....  | 69        |
| 2.2.5    | Fokusgrupper .....  | 72        |
| 2.2.6    | Strukturerade intervjuer .....  | 72        |
| 2.2.7    | Studiebesök.....  | 73        |
| 2.3      | Kontakt med andra utredningar .....   | 73        |
| 2.4      | Avgränsningar och definitioner.....   | 74        |
| 2.4.1    | Avgränsningar .....   | 74        |
| 2.4.2    | Centrala begrepp.....   | 74        |
| <b>3</b> | <b>Förväntningar på arbetsmarknadspolitiken.....</b>  | <b>79</b> |
| 3.1      | Det statliga åtagandet för en väl fungerande arbetsmarknad.....   | 80        |
| 3.2      | Nya utmaningar för arbetsmarknadspolitiken.....   | 83        |
| 3.2.1    | Ändrade förutsättningar hos de inskrivna.....   | 83        |
| 3.2.2    | Fler aktörer i arbetsmarknadspolitiken .....  | 88        |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| 3.3      | Kommande utmaningar för arbetsmarknadspolitiken.....  | 90         |
| 3.3.1    | Höga och föränderliga kompetenskrav.....  | 91         |
| 3.3.2    | Beredskap för framtidens arbetsmarknad .....  | 95         |
| <b>4</b> | <b>Ett ändamålsenligt uppdrag.....</b>  | <b>99</b>  |
| 4.1      | Riktlinjer för myndigheters instruktioner.....  | 100        |
| 4.2      | Arbetsförmedlingens instruktion .....   | 101        |
| 4.2.1    | Uppgifter och struktur.....   | 102        |
| 4.2.2    | Tidigare förslag till ny instruktion<br>för Arbetsförmedlingen .....                                    | 104        |
| 4.3      | Förslag och bedömningar .....   | 105        |
| 4.3.1    | En ny instruktion för Arbetsförmedlingen .....  | 105        |
| 4.3.2    | Fokus flyttas från förmedling av arbeten till<br>olika former av arbetsmarknadsstöd .....               | 107        |
| 4.3.3    | Närmare precisering av arbetsmarknadsstödet....   | 108        |
| 4.3.4    | Prioriteringar och krav på utförandet flyttas<br>till verksamhetsförordningen.....                      | 110        |
| 4.3.5    | En mer rättvisande förteckning av uppgifter .....   | 111        |
| 4.3.6    | Bestämmelser om samverkan koncentreras<br>till instruktionen och utökas.....                            | 114        |
| 4.3.7    | Förberedelse för automatiserade beslut .....  | 115        |
| 4.3.8    | Övriga förändringar.....  | 115        |
| 4.3.9    | Arbetsförmedlingen blir<br>Arbetsmarknadsmyndigheten.....   | 116        |
| 4.4      | Konsekvensanalyser .....  | 117        |
| 4.4.1    | Ikraftträdande .....  | 118        |
| <b>5</b> | <b>Styrning för ökad effektivitet i Arbetsförmedlingen .....</b>  | <b>121</b> |
| 5.1      | Utredningens arbete .....   | 122        |
| 5.1.1    | Centrala begrepp .....  | 123        |
| 5.1.2    | Avgränsningar.....  | 124        |
| 5.2      | Statliga myndigheters effektiviseringsarbete.....   | 124        |
| 5.2.1    | Förutsättningar som skiljer sig åt mellan<br>Arbetsförmedlingen och andra statliga<br>myndigheter ..... | 128        |

|          |  |            |
|----------|--|------------|
| 5.3      | Arbetsförmedlingens effektivitet .....   | 132        |
| 5.4      | Regeringens styrning och Arbetsförmedlingens<br>möjlighet till effektivisering.....                            | 138        |
| 5.4.1    | Regeringens styrning av Arbetsförmedlingen.....  | 138        |
| 5.4.2    | Hur påverkar regeringens styrning<br>Arbetsförmedlingens möjlighet att bedriva<br>verksamheten effektivt?..... | 146        |
| 5.5      | Förslag och bedömningar.....   | 147        |
| 5.5.1    | Förbättrad kostnadseffektivitet .....  | 148        |
| 5.5.2    | Förstärkt kontinuitet och minskad<br>detaljeringsgrad i regeringens styrning .....                             | 152        |
| 5.5.3    | Ett ändamålsenligt regelverk .....   | 158        |
| <b>6</b> | <b>Förbättrad kontroll och administration av ersättningar<br/>under arbetslöshet .....</b>                     | <b>177</b> |
| 6.1      | Utredningens arbete.....   | 178        |
| 6.1.1    | Avgränsningar .....  | 180        |
| 6.1.2    | Centrala begrepp.....  | 180        |
| 6.2      | De olika ersättningstyperna – deras funktion,<br>målgrupper och regelverk.....                                 | 182        |
| 6.2.1    | Arbetslöshetsförsäkring .....  | 182        |
| 6.2.2    | Aktivitetsstöd och utvecklingsersättning.....  | 183        |
| 6.2.3    | Etableringsersättning .....  | 184        |
| 6.2.4    | Volymmer samt finansiering.....  | 184        |
| 6.3      | Så fungerar kontrollsystemet.....  | 185        |
| 6.3.1    | Sanktionsregler.....   | 186        |
| 6.3.2    | Ansvarsfördelningen inom kontrollsystemet.....   | 187        |
| 6.3.3    | Kontrollernas funktion och de<br>kontrollinstrument som används .....  | 190        |
| 6.3.4    | Arbetsförmedlingens underrättelser.....  | 191        |
| 6.4      | Tidigare genomförda granskningar .....   | 193        |
| 6.4.1    | Det görs inte välgrundade bedömningar av vad<br>som utgör lämpligt arbete.....                                 | 193        |
| 6.4.2    | Kontrollinstrumenten används inte optimalt.....  | 195        |
| 6.4.3    | Kontrollarbetet prioriteras inte.....  | 198        |
| 6.4.4    | Få underrättelser och variation mellan kontor....  | 198        |

|          |  |            |
|----------|--|------------|
| 6.4.5    | Arbete med utredning och sanktion fungerar relativt väl.....                     | 200        |
| 6.4.6    | Samarbete och rollfördelning kan förtydligas .....                               | 201        |
| 6.5      | Kopplingen till förmedlingsarbetet.....  | 203        |
| 6.6      | Arbetsförmedlingens förbättringsarbete under senare år...                        | 204        |
| 6.7      | Förslag och bedömningar .....  | 205        |
| 6.7.1    | Förändrade regler för att uppnå ökad effektivitet och rättssäkerhet .....        | 207        |
| 6.7.2    | Ny organisering av kontrollarbetet .....   | 210        |
| 6.7.3    | En ändamålsenlig organisering av ansökan och utbetalning av ersättningar.....    | 223        |
| 6.7.4    | En samlad rapportering för arbetssökande med ersättning .....                    | 227        |
| 6.7.5    | Förstärkt kontroll genom införande av en aktivitetsförsäkrans .....              | 229        |
| <b>7</b> | <b>En förstärkt arbetsmarknadsbedömning .....</b>                                | <b>235</b> |
| 7.1      | Utredningens uppdrag.....  | 238        |
| 7.2      | Varför behövs en förstärkt arbetsmarknadsbedömning? ...                          | 239        |
| 7.2.1    | Uppgiften ingår inte i myndighetens uppdrag.....                                 | 239        |
| 7.2.2    | Många arbetssökande saknar handlingsplan .....                                   | 242        |
| 7.2.3    | Handlingsplaner innehåller få aktiviteter.....                                   | 243        |
| 7.2.4    | De planerade aktiviteterna består ofta av enbart digitala tjänster.....          | 244        |
| 7.2.5    | Handlingsplanerna lägger ett stort ansvar på individen.....                      | 246        |
| 7.2.6    | De arbetssökandes behov framgår inte i bedömningarna .....                       | 246        |
| 7.2.7    | Dokumentationen av sökandes kompetenser görs bristfälligt och ineffektivt .....  | 247        |
| 7.2.8    | Behov av att minimera negativa arbetsmarknadseffekter av arbetsmarknadsstöd..... | 250        |
| 7.2.9    | Behov av ökad träffsäkerhet mellan arbetssökande och arbetsmarknadsstöd.....     | 251        |

|        |  |     |
|--------|--|-----|
| 7.2.10 | Arbetsförmedlare har i dag stor frihet men lite stöd att bedöma arbetssökandes behov .....             | 252 |
| 7.2.11 | Det nuvarande bedömningsstödet används inte .....  | 255 |
| 7.2.12 | Statistisk profilering har lika hög eller högre träffsäkerhet än arbetsförmedlares bedömningar.....    | 257 |
| 7.2.13 | Bedömningarnas träffsäkerhet behöver utvärderas.....   | 259 |
| 7.2.14 | Kvinnor och män får i dag inte stöd på lika villkor .....  | 259 |
| 7.3    | Utredningens förslag.....  | 260 |
| 7.3.1  | Arbetsmarknadsbedömningen ersätter den arbetsmarknadspolitiska bedömningen .....                       | 263 |
| 7.3.2  | Kategoriindelningen bör fastställa möjliga insatser .....  | 265 |
| 7.3.3  | Arbetsförmedlingen ska använda en statistisk modell .....  | 267 |
| 7.3.4  | Arbetsmarknadsbedömningen innebär myndighetsutövning .....   | 270 |
| 7.3.5  | Arbetsmarknadsbedömning och sociala insatser från kommunerna .....                                     | 270 |
| 7.3.6  | Handlingsplanen ersätts av individuell planering för de arbetssökande som bedöms ha behov av stöd..... | 272 |
| 7.3.7  | Arbetsmarknadsbedömningen ska grundas på en basnivå för dokumentation av kompetenser...                | 273 |
| 7.3.8  | Uppföljning av arbetsmarknadsstödet effekter.....  | 276 |
| 7.3.9  | Arbetsmarknadsbedömningen bör utföras av en specialiserad yrkesroll.....                               | 277 |
| 7.4    | Konsekvenser av utredningens förslag om en förstärkt arbetsmarknadsbedömning .....                     | 279 |
| 7.4.1  | Behovet av åtgärder och alternativa lösningar .....  | 279 |
| 7.4.2  | Målgrupp för förslagen .....   | 279 |
| 7.4.3  | Ekonomiska konsekvenser .....  | 280 |
| 7.4.4  | Konsekvenser för Arbetsförmedlingen .....  | 281 |
| 7.4.5  | Konsekvenser för arbetsgivare .....  | 282 |



|          |  |     |
|----------|--|-----|
| 7.4.6    | Konsekvenser för utförare av arbetsmarknadstjänster .....  | 282 |
| 7.4.7    | Konsekvenser för arbetssökande .....   | 283 |
| 7.4.8    | Jämställdhet .....   | 283 |
| 7.4.9    | Konsekvenser för de integrationspolitiska målen .....  | 284 |
| 7.4.10   | Konsekvenser för kommunerna .....  | 285 |
| 7.4.11   | Övriga konsekvenser .....  | 285 |
| 7.4.12   | Konsekvenser för brottslighet .....  | 286 |
| <b>8</b> | <b>En ändamålsenlig användning av utbildningsinsatser... 291</b>   |     |
| 8.1      | Utredningens uppdrag och arbete .....  | 295 |
| 8.1.1    | Uppdrag enligt direktiven .....  | 295 |
| 8.1.2    | Centrala begrepp .....   | 297 |
| 8.1.3    | Avgränsningar .....  | 301 |
| 8.2      | Utbildningsbehov ur arbetsmarknadspolitiskt perspektiv .....   | 301 |
| 8.2.1    | Samhällsekonomiska mål .....   | 301 |
| 8.2.2    | Individuella behov .....   | 304 |
| 8.2.3    | Arbetsförmedlingens verktyg för att möta de inskrivnas utbildningsbehov .....                            | 307 |
| 8.3      | Arbetsförmedlingens utbildningsinsatser .....  | 318 |
| 8.3.1    | Arbetsmarknadsutbildning ska stärka arbetssökandes möjligheter .....                                     | 319 |
| 8.3.2    | Arbetsmarknadsutbildning ska motverka bristsituationer .....   | 324 |
| 8.3.3    | Arbetsmarknadsutbildningar ska upphandlas av externa leverantörer .....                                  | 328 |
| 8.3.4    | Utbildning på folkhögskola kan erbjudas som arbetsmarknadspolitisk insats .....                          | 331 |
| 8.4      | Förhållandet mellan Arbetsförmedlingens utbildningsinsatser och reguljär utbildning .....                | 334 |
| 8.4.1    | Arbetsmarknadsutbildningar och reguljär utbildning har olika funktion för arbetsmarknadsetablering ..... | 334 |

|          |  |            |
|----------|--|------------|
| 8.4.2    | Det finns risk för överlappning mellan arbetsmarknadsutbildning och reguljär utbildning... ..                            | 338        |
| 8.4.3    | ...men utbud, innehåll och målgrupp ser olika ut .....   | 346        |
| 8.5      | Övergången från arbetslöshet till reguljär utbildning .....  | 355        |
| 8.5.1    | Arbetsförmedlingen behöver förbättra sin vägledning, bedömning och samverkan .....                                       | 355        |
| 8.5.2    | Målgruppen behöver bättre förutsättningar vad gäller information och studiefinansiering .....                            | 359        |
| 8.5.3    | Utbildningsanordnarna behöver bättre förutsättningar för individuella anpassningar.....                                  | 361        |
| 8.6      | Förslag och bedömningar.....   | 363        |
| 8.6.1    | Det reguljära utbildningssystemet ska användas i första hand .....   | 367        |
| 8.6.2    | Utbildningsinsatser ska samlas i ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program för vägledning, validering och utbildning..... | 377        |
| 8.7      | Konsekvensanalyser.....  | 390        |
| 8.8      | Alternativa förslag .....  | 398        |
| 8.8.1    | Alternativ till ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program.....  | 398        |
| <b>9</b> | <b>En samlad kompetensförsörjningspolitik.....</b>   | <b>407</b> |
| 9.1      | Utredningens uppdrag och arbete .....  | 409        |
| 9.1.1    | Uppdrag enligt direktiven .....  | 409        |
| 9.1.2    | Centrala begrepp .....   | 411        |
| 9.2      | Arbetsförmedlingens samverkan för kompetensförsörjning .....   | 416        |
| 9.2.1    | Övergripande strategier och utvecklingsarbete... ..  | 416        |
| 9.2.2    | Arbetsförmedlingens samverkan på nationell nivå.....   | 418        |
| 9.2.3    | Arbetsförmedlingens samverkan på regional nivå.....  | 420        |

|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| 9.3       | Behovet av en samlad kompetensförsörjningspolitik .....   | 424        |
| 9.3.1     | Brist på överblick och koordinering på nationell nivå.....  | 425        |
| 9.3.2     | Brist på mandat och styrkraft på regional nivå ....   | 432        |
| 9.3.3     | Branschsamverkan är avgörande men fragmentarisk .....   | 441        |
| 9.3.4     | Internationell utblick: Den norska kompetensförsörjningspolitiken .....                           | 449        |
| 9.4       | Förslag och bedömningar .....   | 450        |
| 9.4.1     | En ny nationell myndighet för kompetensförsörjningsfrågor .....                                   | 451        |
| 9.4.2     | Ett tydligare regionalt mandat för kompetensförsörjningsfrågor .....                              | 474        |
| 9.4.3     | Vidare utredningsbehov för att förbättra yrkesverksammas kompetensutveckling för omställning..... | 489        |
| 9.5       | Konsekvensanalyser .....  | 493        |
| 9.6       | Alternativa förslag.....  | 498        |
| 9.6.1     | Alternativ till en ny myndighet .....   | 498        |
| 9.6.2     | Alternativ till att de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna får ett stärkt mandat.....        | 504        |
| <b>10</b> | <b>Tydligare ansvarsfördelning mellan stat och kommun ..</b>                                      | <b>511</b> |
| 10.1      | Bakgrund och problembild.....   | 512        |
| 10.1.1    | Uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun.....  | 513        |
| 10.1.2    | Kommunernas befogenheter .....  | 515        |
| 10.1.3    | Kommunala arbetsmarknadsinsatser.....   | 520        |
| 10.1.4    | Sociala insatser och Arbetsförmedlingens förberedande utbildningar.....                           | 527        |
| 10.1.5    | Samverkan .....   | 529        |
| 10.1.6    | För vilka målgrupper kan ansvarsfördelningen bli otydlig? .....                                   | 529        |

|        |  |     |
|--------|--|-----|
| 10.2   | Förslag och bedömningar.....   | 532 |
| 10.2.1 | Det statliga åtagandet förtydligas i<br>Arbetsförmedlingens instruktion .....  | 534 |
| 10.2.2 | Lagen om arbetslöshetsnämnd upphävs .....  | 537 |
| 10.2.3 | 4 kap. 4 § socialtjänstlagen upphävs .....   | 540 |
| 10.2.4 | Uttryckligt lagstöd för kommunerna att skaffa<br>platser för feriearbete och feriepraktik hos<br>andra arbetsgivare..... | 546 |
| 10.2.5 | Arbetsförmedlingen och socialtjänsten ska<br>samordna stödet till den enskilde.....                                      | 548 |
| 10.2.6 | Individens utbildningsbehov ska i första hand<br>tillgodoses av reguljär utbildning .....                                | 554 |
| 10.2.7 | En allmän skyldighet att samverka med<br>kommunerna införs i Arbetsförmedlingens<br>instruktion .....                    | 554 |
| 10.2.8 | En utvärdering genomförs av IFAU.....  | 555 |
| 10.2.9 | Sammanfattning .....   | 556 |
| 10.3   | Konsekvensanalyser.....  | 556 |
| 10.3.1 | Vad är problemet? .....  | 556 |
| 10.3.2 | Vilka berörs av förslaget? .....   | 557 |
| 10.3.3 | Ikraftträdande och informationsinsatser .....  | 558 |
| 10.3.4 | Överensstämmelse med EU-rätten.....  | 559 |
| 10.3.5 | Konsekvenser för staten .....  | 559 |
| 10.3.6 | Konsekvenser för företag .....   | 561 |
| 10.3.7 | Konsekvenser för kommuner.....   | 562 |
| 10.3.8 | Konsekvenser för enskilda.....   | 570 |
| 10.3.9 | Andra konsekvenser.....  | 570 |
| 10.4   | Alternativa lösningar .....  | 572 |
| 10.4.1 | Kommunerna får ansvar för<br>arbetsmarknadsstöd för personer som uppbär<br>försörjningsstöd .....                        | 572 |
| 10.4.2 | Asymmetrisk ansvarsfördelning och<br>kommunen som utförare .....   | 574 |
| 10.4.3 | Ändring i 4 kap. 4 § SoL i stället för<br>upphävande.....  | 579 |
| 10.4.4 | Nollalternativet .....   | 579 |

|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| <b>11</b> | <b>Förslag om ett effektivt utförande av arbetsmarknadstjänster .....</b>                       | <b>587</b> |
| 11.1      | Arbetsmarknadstjänster ska tillhandahållas på det samhällsekonomiskt mest effektiva sättet..... | 591        |
| 11.1.1    | Samhällsekonomisk effektivitetsprövning ska tillämpas på alla arbetsmarknadstjänster .....      | 591        |
| 11.2      | Arbetsförmedlingens egen regi omorganiseras .....   | 599        |
| 11.2.1    | Egenregiverksamhet separeras från övrig verksamhet .....  | 599        |
| 11.2.2    | Egenregiverksamheten kan organiseras som intraprenad .....                                      | 601        |
| 11.3      | Ny reglering och finansiering av arbetsmarknadstjänster .....                                   | 604        |
| 11.3.1    | Ny reglering av arbetsmarknadstjänster .....  | 604        |
| 11.3.2    | Ett nytt anslag för arbetsmarknadstjänster.....   | 610        |
| 11.4      | Krav på utförarneutralitet.....   | 613        |
| 11.4.1    | Alla utförare ska behandlas likvärdigt .....  | 613        |
| 11.4.2    | Krav på att använda kompletterande aktörer tas bort .....                                       | 615        |
| 11.4.3    | Konkurrensverket ska följa upp om interna och externa utförare behandlas likvärdigt .....       | 616        |
| 11.4.4    | IFAU ska följa upp om ratingsystemets konstruktion och tillämpning är utförarneutralt .....     | 617        |
| 11.4.5    | Särskilt om den verksamhet som utförs genom Folkbildningsrådet .....                            | 619        |
| 11.5      | Konsekvensanalyser .....  | 620        |
| 11.5.1    | Vad är problemet? .....   | 620        |
| 11.5.2    | Vilka berörs av förslaget? .....  | 621        |
| 11.5.3    | Överensstämmelse med EU-rätten .....  | 621        |
| 11.5.4    | Samhällsekonomiska konsekvenser.....  | 621        |
| 11.5.5    | Konsekvenser för Arbetsförmedlingen.....  | 623        |
| 11.5.6    | Konsekvenser för företag.....   | 623        |
| 11.5.7    | Konsekvenser för kommuner .....   | 624        |
| 11.5.8    | Konsekvenser för folkbildningen .....   | 625        |

|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| 11.5.9    | Konsekvenser för arbetssökande .....   | 625        |
| 11.5.10   | Andra konsekvenser.....  | 627        |
| 11.6      | Alternativa förslag .....  | 628        |
| 11.6.1    | Alla arbetsmarknadstjänster utförs i extern regi.....  | 628        |
| 11.6.2    | Arbetsmarknadstjänster utförs i första hand internt .....  | 629        |
| <b>12</b> | <b>Fördjupning: Arbetsmarknadstjänster i extern regi .....</b>   | <b>633</b> |
| 12.1      | Inledning .....  | 633        |
| 12.1.1    | Innehåll .....   | 633        |
| 12.1.2    | Avgränsningar .....  | 635        |
| 12.1.3    | Definitioner och begrepp .....   | 635        |
| 12.1.4    | Utredningens arbete .....  | 639        |
| 12.2      | Varför köper Arbetsförmedlingen tjänster? .....  | 640        |
| 12.2.1    | Politisk styrning av Arbetsförmedlingens marknad .....   | 640        |
| 12.2.2    | Arbetsförmedlingen ska köpa tjänster när det är effektivt .....  | 646        |
| 12.2.3    | Mål, medel och målkonflikter .....   | 647        |
| 12.3      | Vilka tjänster köper Arbetsförmedlingen? .....   | 648        |
| 12.3.1    | Arbetsmarknadstjänster i extern regi 2010–2017 .....   | 648        |
| 12.3.2    | Arbetsmarknadstjänster i extern regi 2017.....   | 651        |
| 12.4      | Hur köper Arbetsförmedlingen tjänster? .....   | 658        |
| 12.4.1    | Offentlig upphandling enligt LOU .....   | 659        |
| 12.4.2    | Valfrihetssystem enligt LOV .....  | 665        |
| 12.4.3    | Inomstatligt köp.....  | 669        |
| 12.4.4    | Statsbidrag till folkhögskolor genom Folkbildningsrådet .....  | 670        |
| 12.5      | Hur arbetar Arbetsförmedlingen med avtalsuppföljning och leverantörskontroll? .....                    | 672        |
| 12.5.1    | Tidigare granskningar av Arbetsförmedlingens arbete med avtalsuppföljning och leverantörskontroll..... | 673        |

|        |  |     |
|--------|--|-----|
| 12.5.2 | Arbetsförmedlingens arbete med avtalsuppföljning och leverantörskontroll 2017 .....                      | 675 |
| 12.5.3 | Vilka är Arbetsförmedlingens externa utförare? .....   | 686 |
| 12.5.4 | Hur fungerar Arbetsförmedlingens marknad för arbetsmarknadstjänster? .....                               | 688 |
| 12.5.5 | Arbetsförmedlingens uppfattning om myndighetens användning av externa tjänster och leverantörer .....    | 693 |
| 12.5.6 | Leverantörernas uppfattning om Arbetsförmedlingens användning av externa tjänster och leverantörer ..... | 699 |
| 12.6   | Har användningen av externa utförare förbättrat resultatet av arbetsmarknadstjänsterna? .....            | 702 |
| 12.6.1 | Statistik om Arbetsförmedlingens egen regi saknas .....  | 702 |
| 12.6.2 | Resultat för arbetsmarknadstjänster i extern regi .....  | 704 |
| 12.6.3 | Merparten av de tjänster som arbetssökande får tillhandahålls i extern regi .....                        | 706 |
| 12.6.4 | Forskning om privata och offentliga utförares resultat .....   | 708 |
| 12.6.5 | Leder de arbetssökandes val till bättre resultat? .....  | 713 |
| 12.7   | Har användningen av externa utförare minskat kostnaderna för arbetsmarknadstjänsterna? .....             | 719 |
| 12.7.1 | Forskning om privata och offentliga utförares kostnader .....  | 720 |
| 12.7.2 | Transaktionskostnader .....  | 721 |
| 12.7.3 | Kostnad per deltagare för verksamhet i extern regi .....   | 724 |
| 12.7.4 | Kostnader per deltagare för verksamhet i intern regi .....   | 725 |
| 12.7.5 | Att beakta vid kostnadsjämförelser mellan intern och extern regi .....                                   | 727 |
| 12.7.6 | Uppdaterad kostnadsjämförelse för coacher .....  | 729 |

|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| 12.8      | Har användningen av externa utförare inneburit andra för- och nackdelar? .....       | 730        |
| 12.8.1    | Innovation, individanpassning och specialisering.....                                | 731        |
| 12.8.2    | Valfrihet och kundnöjdhet .....  | 733        |
| 12.8.3    | Flexibilitet.....  | 735        |
| 12.8.4    | För- och nackdelar med resultat kontra detaljstyrning.....                           | 735        |
| <b>13</b> | <b>Analys: Hur kan Arbetsförmedlingens uppdrag läggas ut på andra aktörer? .....</b> | <b>753</b> |
| 13.1      | Myndighetsutövning .....   | 753        |
| 13.2      | Arbetsförmedlingens huvudsakliga uppdrag .....                                       | 755        |
| 13.3      | Arbetsförmedlingens uppgifter .....  | 756        |
| 13.3.1    | Arbetsförmedlingens instruktion .....  | 757        |
| 13.3.2    | Förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten .....                       | 760        |
| 13.4      | Vilken typ av verksamhet består Arbetsförmedlingens uppgifter av? .....              | 761        |
| 13.5      | Vilka delar av Arbetsförmedlingens verksamhet innebär myndighetsutövning? .....      | 763        |
| 13.5.1    | Kontrolluppdraget .....  | 763        |
| 13.5.2    | Felaktiga utbetalningar och bidragsbrott .....                                       | 766        |
| 13.5.3    | Beslut om subventionerade anställningar .....  | 769        |
| 13.5.4    | Anställningsfrämjande åtgärder och arbetstillstånd .....                             | 770        |
| 13.5.5    | Platsförmedling .....  | 771        |
| 13.5.6    | Arbetsmarknadspolitiska program och insatser .....                                   | 772        |
| 13.5.7    | Arbetsplatsintroduktion .....  | 774        |
| 13.5.8    | Etableringsuppdraget .....   | 775        |
| 13.5.9    | Funktionshinder och arbetslivsinriktad rehabilitering .....                          | 778        |
| 13.5.10   | Handlingsplaner .....  | 782        |
| 13.5.11   | Vägledning.....  | 786        |
| 13.5.12   | Analys och utvärderingar .....   | 787        |



|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| 13.6      | Utgångspunkter för att lägga ut arbetsmarknadspolitisk verksamhet.....     | 788        |
| 13.6.1    | Vad bör vara myndighetsuppgifter? .....                                    | 788        |
| 13.6.2    | Skilda förutsättningar mellan offentlig och annan verksamhet .....         | 790        |
| 13.6.3    | Behov av en central arbetsmarknadsmyndighet ..                             | 792        |
| 13.7      | Möjliga förändringar av ansvaret för utförande .....                       | 794        |
| 13.7.1    | Möjliga förändringar presenteras i form av tre modeller.....               | 796        |
| 13.8      | Hur kan modellerna bedömas? .....  | 798        |
| 13.8.1    | Statlig styrning kontra frihet för de privata utförarna.....               | 798        |
| 13.8.2    | Förutsättningarna för statlig styrning varierar utifrån typ av tjänst..... | 799        |
| 13.8.3    | Grad av statlig styrning och individens försörjning .....                  | 801        |
| 13.9      | Bedömning av respektive modell .....                                       | 804        |
| 13.9.1    | Modell 1 .....   | 804        |
| 13.9.2    | Modell 2 .....   | 808        |
| 13.9.3    | Modell 3 .....   | 811        |
| 13.10     | Svenska och internationella exempel på hur utförande kan läggas ut .....   | 815        |
| 13.11     | Hur kan Arbetsförmedlingens uppdrag läggas ut? .....                       | 816        |
| 13.11.1   | Uppgifter bör tillkomma respektive upphöra.....                            | 817        |
| 13.11.2   | Uppgifter som bör kvarstå hos Arbetsförmedlingen .....                     | 818        |
| 13.11.3   | Uppgifter som kan läggas ut på privata aktörer..                           | 820        |
| 13.11.4   | Uppgifter som kan överföras till annan myndighet .....                     | 822        |
| 13.11.5   | Utredningens sammanvägda bedömning.....                                    | 825        |
| <b>14</b> | <b>Förslagets kostnader och finansiella konsekvenser.....</b>              | <b>841</b> |
| 14.1.1    | Avgränsning och definition .....   | 841        |
| 14.1.2    | Kapitlets disposition.....   | 841        |

|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| 14.2      | Finansiella konsekvenser för hushåll.....   | 842        |
| 14.2.1    | Ekonomiska konsekvenser för mottagare av<br>vissa typer av arbetslöshetsrelaterad ersättning .. | 842        |
| 14.3      | Finansiella konsekvenser för staten.....  | 844        |
| 14.3.1    | Finansiering av den nya myndigheten .....   | 846        |
| 14.3.2    | Finansiella konsekvenser för<br>Arbetsförmedlingen.....   | 847        |
| 14.4      | Finansiella konsekvenser för kommuner och landsting.....  | 863        |
| 14.4.1    | Finansiella konsekvenser för kommuner.....  | 863        |
| 14.4.2    | Finansiering av regionalt<br>kompetensförsörjningsarbete.....                                   | 865        |
| 14.5      | Finansiella konsekvenser för företag.....   | 866        |
| <b>15</b> | <b>Författningskommentar .....</b>  | <b>869</b> |
| 15.1      | Förslaget till lag om upphävande av lag (1944:475) om<br>arbetslöshetsnämnd.....                | 869        |
| 15.2      | Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:238) om<br>arbetslöshetsförsäkring .....            | 870        |
| 15.3      | Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen<br>(2001:453) .....                           | 871        |
| 15.4      | Förslaget till lag om ändring i lag (2009:47) om vissa<br>kommunala befogenheter.....           | 873        |

## **Bilagor**

|          |  |     |
|----------|--|-----|
| Bilaga 1 | Kommittédirektiv 2016:56.....  | 875 |
| Bilaga 2 | Kommittédirektiv 2017:71.....  | 891 |
| Bilaga 3 | Arbetsmarknadspolitikens funktion för den<br>ekonomiska politiken..... | 899 |

## 10 Tydligare ansvarsfördelning mellan stat och kommun

I utredningens ursprungliga direktiv (dir. 2016:56) beskrivs att arbetsmarknadspolitiken är nationell, med en statlig finansiering och ett regelverk som ska tillämpas enhetligt i hela landet. Det ska dock finnas tillräckliga möjligheter till flexibilitet för att anpassning ska kunna göras till förhållanden på arbetsmarknaderna lokalt och regionalt. Samtidigt beskrivs att kommunerna tillhandahåller arbetsmarknadsinsatser till personer med försörjningsstöd och att balansen mellan olika former av åtagande behöver vara ändamålsenlig.

I utredningens tilläggsdirektiv (dir. 2017:71) anges att av alla aktörer som Arbetsförmedlingen samarbetar med har kommunerna en särskild roll. Kommunernas verksamhet är en förutsättning för en väl fungerande arbetsmarknad. Samtidigt beskrivs att överlappningar eller bristande samordning mellan kommunernas arbetsmarknadsinsatser, för personer som tar emot ekonomiskt bistånd, och Arbetsförmedlingens åtgärder kan få till följd att de samlade offentliga resurserna inte används effektivt. Det kan i sin tur leda till att enskilda arbets sökande inte får bästa möjliga stöd från det offentliga. Kommunernas roll inom arbetsmarknadspolitiken kan därför enligt direktivet behöva förtydligas för att skapa bättre förutsättningar för olika former av samarbete och samverkan mellan staten och kommunerna. Arbetsmarknadspolitiken ska dock även i fortsättningen vara nationell. Utredaren ska därför analysera om kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken bör förtydligas och lämna förslag om hur enskilda kommuner i de fall det är effektivt i högre grad ska kunna medverka i genomförandet av arbetsmarknadspolitiken.

Utredningen har i arbetet inhämtat egen empiri genom enkätstudier och fokusgrupper samt varit i kontakt med kommuner och arbetsförmedlingskontor. Utöver kontakter med Föreningen Sveriges

Socialchefer, har dialogmöten och workshop hållits med representanter från olika kommuner. Återkommande möten har hållits med Vuxenutbildning i samverkan (ViS). Därutöver har utredningen har även haft dialog med sakansvariga på Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Inlagor om arbetsmarknadsparternas syn på ansvarsfördelningen mellan stat och kommun har också inhämtats från representanter i utredningens referensgrupp. Slutligen har berörda departement och myndigheter lämnat synpunkter genom utredningens expertgrupp och genom enskilda möten.

## 10.1 Bakgrund och problembild

En förklaring till kommunernas engagemang inom det arbetsmarknadspolitiska området är att en allt högre andel av de arbetslösa som är anmälda hos Arbetsförmedlingen utgörs av personer som har svårt att få fotfäste på arbetsmarknaden. En annan förklaring kan vara att många arbetslösa uppbär försörjningsstöd från kommunen, till exempel om de inte kvalificerat sig för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Det vanligaste försörjningshindret för de som tar emot försörjningsstöd i dag är arbetslöshet. Ytterligare en förklaring kan vara att kommunernas roll på olika sätt påverkas av vad Arbetsförmedlingen gör, vilket i sin tur kan vara en konsekvens av hur myndigheten har uppfattat sitt ansvar.

På senare år har andelen långtidsarbetslösa bland de anmälda hos Arbetsförmedlingen ökat. Detsamma gäller för andelen anmälda arbetslösa som tillhör någon av de grupper som Arbetsförmedlingen bedömer har en utsatt ställning på arbetsmarknaden. Av utredningens undersökningar framgår att både Arbetsförmedlingen och kommunerna anser att dagens ansvarsfördelning är otydlig. Vidare har företrädare för Arbetsförmedlingen som utredningen träffat en bild av att kommunernas formella ansvar inom arbetsmarknadspolitiken är större än vad det i själva verket är. Detta kan bero på att kommunerna i praktiken tillhandahåller sådana insatser, vilket kan fungera som en bekräftelse av uppfattningen om kommunernas ansvar som, rätt eller fel, finns inom Arbetsförmedlingen. Kommunerna lägger betydande resurser på de arbetssökande som är i behov av försörjningsstöd, samtidigt som Arbetsförmedlingen har fortsatt ansvar för arbetsmarknadsstödet till dessa personer. Förekomsten av två olika

system som båda innehåller administration, planering, arbetsmarknadspolitiska insatser och kontroll för samma grupp arbetssökande utgör enligt utredningen inte en effektiv användning av samhällets resurser. Samtidigt som staten fortsatt har det huvudsakliga ansvaret för arbetsmarknadspolitiken har de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna ökat i sådan omfattning att det i vissa fall kan vara relevant att tala om två parallella arbetsmarknadspolitiska system.

Utredningen konstaterade i sitt delbetänkande (SOU 2017:82) att det råder oklarhet kring vem som har ansvar för att ordna insatser för vissa arbetssökande. Detta innebär en risk både för att kommunerna och Arbetsförmedlingen gör samma saker och för att arbetslösa kan falla mellan stolarna. Vidare innebär det också en risk för bristande likvärdighet och rättssäkerhet, då en arbetssökande kan få tillgång till olika typer av stöd och insatser. Både Arbetsförmedlingen och kommunerna anser att dagens ansvarsfördelning är otydlig, de vet inte var det statliga åtagandet börjar och var det slutar. Det är av avgörande betydelse att ansvaret för Arbetsförmedlingen respektive kommunerna i arbetsmarknadspolitiken tydliggörs.

### 10.1.1 Uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun

Uppgiftsfördelningen mellan staten, landstingen och kommunerna är både en principiell och en praktisk fråga. Samhällsutvecklingen gör att uppgiftsfördelningen varierar över tid.

Det görs inte någon precisering av uppgiftsfördelningen mellan stat, kommun och landsting i grundlagen. Riksdagen och regeringen fastställer nationella mål för verksamheten i kommuner och landsting i lagar och förordningar. Genom dessa bestäms villkoren för den kommunala verksamheten och uppgiftsfördelningen mellan stat, landsting och kommun.

Kommunernas självstyre utövas av beslutande församlingar som utses genom allmänna val och företräder den lokala befolkningen. Modellen till självstyrelse har en lång tradition i Sverige och är ett viktigt demokratiskt värde. Den syftar till att ge människor ansvar och inflytande över gemensamma frågor.

Regeringsformen erkänner självstyrelsens betydelse för det svenska folkstyret. Genom grundlagen får kommunerna stark legitimitet och förväntas således ha en viktig roll i samhällsutvecklingen. Kommunernas självstyre ger även kommunerna ett handlingsutrymme där besluten fattas på den lokala självstyrelsens grund. Självstyret är inte absolut och det finns inga autonoma kommuner i Sverige. Kommunernas självstyre kan ses som en motvikt till ett nationellt beslutscenter då 290 kommuner kan motverka maktkoncentrationen och uppväga de nationella målen.

Samtidigt så ligger det i statens intresse att påverka och försäkra sig om att kommunerna utför de uppgifter de är ålagda att utföra. Likvärdigheten är en grundläggande princip i lagstiftningen som styr de kommunala verksamheterna så att medborgarna garanteras en likvärdig samhällsservice oberoende på var i landet man väljer att bo. Beträffande ansvars- och uppgiftsfördelningen påpekade Självstyrelsekommittén (SOU 1996:129) att förhållandet mellan staten och den kommunala självstyrelsen präglas av en helhetssyn, varvid staten och kommunerna samverkar på områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhällsliga mål. Statens styrning syftar därför ofta till att skapa större nationell likvärdighet mellan kommunerna inom viktiga samhällsområden. Det kan handla om att åstadkomma likvärdighet i en verksamhets resultat, men också i utformandet av verksamheten (Statskontoret 2016:24).

Det finns även andra anledningar för staten att styra dessa, till exempel att man från statens sida vill tydliggöra prioriteringar inom vissa områden som kommunerna har ansvar för att tillhandahålla. En annan viktig anledning är att staten vill visa sig handlingskraftig och på det sätt skapa förtroende och legitimitet för sin politik.

Statskontoret bedömer i sin rapport Statens styrning av kommunerna (Statskontoret 2016:24) bland annat att statens styrning av kommunerna har ökat i omfång, komplexitet och detaljeringsgrad under de senaste decennierna. Nya styrformer har tillkommit så som överenskommelser, handlingsplaner och kunskapsstyrning. Styrning genom riktade statsbidrag har också ökat.

Statskontoret har tidigare uppmärksammat att vikten av att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan de samverkande myndigheterna. (Statskontoret, Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen).

I utredningens delbetänkande (SOU 2017:82) uttryckte företräda-arna för Arbetsförmedlingen att det råder en otydlighet i ansvarsfördelningen och att vissa områden ligger utanför arbetsmarknadspolitikens ansvar, där andra politikområden så som socialpolitiken och utbildningspolitiken behöver ta ett större ansvar för arbetslösa personer. Av de kommuner som deltagit i utredningens fokusgrupper fanns det ett flertal som menar att det sedan flera år tillbaka skett en förskjutning i roller och ansvar inom arbetsmarknadspolitiken och andra politikområden. De anser att Arbetsförmedlingen är mer beroende av kommunernas insatser samtidigt som Arbetsförmedlingen erbjuder insatser av social karaktär. Kommunerna framhåller att det finns en otydlighet om vem som ska göra vad, när den andres ansvar börjar, och att det kan vara tidskrävande att förhandla om gränserna för ansvar mellan kommunen och Arbetsförmedlingen.

### 10.1.2 Kommunernas befogenheter

För att en kommun ska kunna befatta sig med en uppgift krävs att den ryms inom den kommunala kompetensen. Den definierar både vilka skyldigheter och vilka möjligheter att frivilligt utföra en uppgift som kommunerna har. På det arbetsmarknadspolitiska området utgår kommunernas befogenheter framför allt från följande lagar:

- Regeringsformen (RF)
- Kommunallagen (2017:725)
- Lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter (befogenhetslagen)
- Socialtjänstlagen (SoL)
- Lagen (1044:475) om arbetslöshetsnämnd.

### Regeringsformen

I 1 kap. 8 § anges att den offentliga förvaltningen omfattar statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Föreskrifter som avser kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden ska meddelas genom lag (8 kap. 2 §). Av 12 kap. 4 § framgår att förvaltningsuppgifter kan överlämnas åt kommuner. Kommunerna sköter lokala

och regionala angelägenheter av allmänt intresse, och övriga angelägenheter som bestäms i lag, på den kommunala självstyrelsens grund (14 kap. 2 §).

## Kommunallagen

Kommunallagens bestämmelser definierar kommunernas så kallade allmänna kompetens. Regleringen innebär att en kommun har möjlighet att frivilligt ta på sig uppgifter så länge de ryms inom denna kompetens. När det gäller kommunernas roll på det arbetsmarknadspolitiska området är det viktigt att notera att kommuner inte får ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten ska ha hand om, se punkt 2 nedan. I sådant fall krävs särskild befogenhet enligt lag. Av 2 kap. kommunallagen framgår att kommunerna

1. själva får ha hand om angelägenheter
  - av allmänt intresse
  - som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar; *lokaliseringsprincipen* (1 §).
2. inte får ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan ska ha hand om (2 §).
3. ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat; *likställighetsprincipen* (3 §).
4. inte får ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller; *självkostnadsprincipen* (6 §).
5. får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och syftar till att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna (7 §).
6. får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det (8 §).



## Befogenhetslagen

Kommunerna har även en utvidgad kompetens i förhållande till den allmänna kompetensen i kommunallagen. I befogenhetslagen samlas kompetensutvidgande föreskrifter inom olika områden. Arbetsmarknadsfrågor är ett av dessa områden.

Enligt 6 kap. 2 § får kommunerna, efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen, ordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Under vilka förutsättningar sådana överenskommelser får ingås och vad de ska innehålla meddelas av regeringen. I förarbetena anges att kommunerna inte får ingå sådana överenskommelser om åtgärderna anordnas genom upphandlingsförfarande eller om det kan uppstå en konkurrenssnedvridning i förhållande till andra aktörer. Detta framgår dock inte av lagens lydelse.

## Socialtjänstlagen

För att en uppgift ska rymmas inom den allmänna kompetensen krävs bland annat att angelägenheten ska ha ett allmänt intresse. Av detta följer att en kommun inte får lämna understöd till enskilda. Möjligheten att ge ekonomiskt bistånd till en enskild för dennes försörjning regleras därför i speciallag; SoL.

I 3 kap. 2 § SoL anges att socialnämnden bl.a. ska främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning. Enligt 4 kap. 1 § SoL har den som inte kan försörja sig men som kan arbeta rätt till ekonomiskt bistånd om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande. Om den som får ekonomiskt bistånd inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd får socialnämnden i en kommun enligt 4 kap. 4 § SoL begära att denne under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet. Sådan praktik eller kompetenshöjande verksamhet ska syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv och stärka möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden eller på en fortsatt utbildning. Socialnämnden ska samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas.

## Lagen om arbetslöshetsnämnd

Enligt lagen om arbetslöshetsnämnd är varje kommun skyldig att ha en arbetslöshetsnämnd, med uppgiften att vidta eller på annat sätt främja kommunala åtgärder för att förebygga eller minska verkningarna av arbetslöshet. Arbetslöshetsnämnden ska bland annat samarbeta med myndigheter och enskilda vilkas verksamhet rör sysselsättningsfrågor.

Huruvida lagen ger kommunerna ytterligare befogenheter är oklart. I *Den kommunala kompetensen och arbetsmarknadsfrågorna* (Festskrift, Sveriges KommunalJuridiska Förening) konstaterar Germund Persson att tolkningen att lagen kan ge kommunerna en viss allmän kompetens bör göras med försiktighet, eftersom det saknas klargörande förarbeten och rättspraxis.

## Sammanställning över kommunernas uppgifter

Följande skyldigheter för kommunerna har beröringspunkter med arbetsmarknadspolitiken, även om de har sin grund i andra politikområden såsom näringspolitik, utbildningspolitik eller integrationspolitik:

1. Kommunen ska erbjuda samhällsorientering för nyanlända invandrare<sup>1</sup>.
2. Kommunen ska erbjuda kommunal vuxenutbildning,<sup>2</sup> bland annat svenska för invandrare och samhällsorienterande ämnen.<sup>3</sup> Utbildningen ska utgå från elevernas behov och förutsättningar.<sup>4</sup>
3. Kommunen ska hålla sig informerad om hur vissa ungdomar i kommunen är sysselsatta och motivera den enskilde att påbörja eller återuppta en utbildning.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

<sup>2</sup> En del av komvux utgörs av yrkesinriktad vuxenutbildning. Arbetsplatsförlagt lärande ska omfattas av utbildningen. Utbildningen kan ges i form av lärlingsutbildning.

<sup>3</sup> Två nya syften för orienteringskurser; grundläggande digital kompetens och grundläggande kunskaper om arbetsliv och arbetsmarknad i Sverige, infördes den 1 juli 2018 i 2 kap. 6 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

<sup>4</sup> 20 kap. 2 § andra stycket skollagen (2010:800).

<sup>5</sup> 29 kap. 9 § skollagen (2010:800).

4. Kommunen svarar för socialtjänsten inom sitt område, och ger bland annat försörjningsstöd. Ansvaret innebär att kommunen ska främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning.<sup>6</sup> Den enskilde ska stå till arbetsmarknadens förfogande för att få försörjningsstöd, såvida det inte finns särskilda skäl.<sup>7</sup>
5. Kommunen ska medverka till att personer med betydande svårigheter i sin livsföring får en meningsfull sysselsättning.<sup>8</sup>
6. Kommunen ska medverka till att personer med vissa funktionshinder får tillgång till arbete eller studier. En insats som kan beviljas är daglig verksamhet.<sup>9</sup>

Utöver dessa skyldigheter finns det en rad frivilliga uppgifter på eller i närheten av det arbetsmarknadspolitiska området. Kommunerna har här alltså inga skyldigheter utan enbart möjligheter att företa åtgärder:

1. Allmänt främja näringslivet i kommunen.<sup>10</sup>
2. Bedriva näringsverksamhet för att bereda anställning åt funktionshindrade.<sup>11</sup>
3. Anordna daglig verksamhet (se ovan punkt 5).
4. Ingå i samordningsförbund inom rehabiliteringsområdet med andra kommuner, landsting, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Förbunden kan såväl finansiera individuella insatser där parterna bidrar på olika sätt som bedriva ett strukturövergripande arbete för att främja samverkan mellan parterna.
5. Begära att den som får försörjningsstöd under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Det måste dock föregås av samråd med Arbetsförmedlingen.<sup>12</sup>

---

<sup>6</sup> 3 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453).

<sup>7</sup> 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

<sup>8</sup> 5 kap. 7 § socialtjänstlagen (2001:453).

<sup>9</sup> 15 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

<sup>10</sup> 2 kap. 8 § kommunallagen (2017:725).

<sup>11</sup> 2 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453).

<sup>12</sup> 4 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453).

6. Anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska program, men endast efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen.<sup>13</sup>
7. Tillsammans med Arbetsförmedlingen kartlägga omfattningen av den lokala ungdomsarbetslösheten.<sup>14</sup>
8. Tillsammans med Arbetsförmedlingen kartlägga en nyanländs utbildning, kompetens och övriga förutsättningar för att etableras i arbetslivet.<sup>15</sup>
9. Medfinansiera ESF-projekt.
10. Kommunerna får även ta emot ekonomiskt stöd från Arbetsförmedlingen för anordning av studie- och yrkesvägledning och jobbaktiviteter med coachning.<sup>16</sup>

### 10.1.3 Kommunala arbetsmarknadsinsatser

I ett historiskt perspektiv har ansvarsfördelning och finansiering av arbetsmarknadspolitiska insatser skiftat mellan stat och kommun. Fram till 1940-talet var de flesta arbetsmarknadsåtgärder organiserade i kommunal regi, samtidigt mottog många kommuner viss statlig finansiering för dessa insatser. Därefter har det förekommit ett stort antal reformer som flyttat ansvaret för delar av arbetsmarknadspolitiken fram och tillbaka mellan stat och kommun. Under de senaste åren har utvecklingen gått mot en ökad centralisering av arbetsmarknadspolitiken, med reformer som förtydligat att vissa områden inom arbetsmarknadspolitiken är statliga uppdrag (Lundin & Thelander 2012; Minas 2011). Ett av de senaste exemplen är etableringsreformen där staten 2010 övertog det samlade ansvaret från kommunerna för att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet.

Majoriteten av de program eller insatser som kommunerna tillhandahåller i dag tillkom under 1990-talets krisår. I tider av hög arbetslöshet drabbas kommunerna av såväl minskade skatteintäkter som ökade kostnader för ekonomiskt bistånd. Utvecklingen drevs

---

<sup>13</sup> 6 kap. 2 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

<sup>14</sup> 3 § förordningen (2015:502) om viss samverkan om unga och nyanlända.

<sup>15</sup> 6 a § förordningen (2015:502) om viss samverkan om unga och nyanlända.

<sup>16</sup> 14 a § förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

fram dels genom kommunernas egna initiativ, där högre krav på motprestationer uppfattades som ett sätt att bromsa stegrande kostnader för ekonomiskt bistånd, dels genom förändringar i den dåvarande socialtjänstlagen som ökade kommunernas möjligheter att villkora rätten till försörjningsstöd med krav på motprestationer (Thorén 2012). Som en följd av detta startade flera kommuner ett aktivt arbete med egna arbetsmarknadsinsatser. De insatser som kommunerna erbjuder innefattar bland annat att anordna särskilda arbetsmarknadsverksamheter, ta emot praktikanter, samt erbjuda utbildning och studie- och yrkesvägledning till arbetssökande.

Med arbetsmarknadsinsatser som genomförs av kommunerna avses stödinsatser med syfte att korta en individs väg till arbete eller utbildning. Verksamheten avser således den verksamhet i kommunen som riktar sig till arbetslösa. Kommunala arbetsmarknadsinsatser är ofta inriktade på grupper av arbetssökande som står längre från arbetsmarknaden till exempel lågutbildade, långtidsarbetslösa och nyanlända (Lundin och Skedinger 2006). Inom kommunala insatser ingår i dag aktiviteter som redovisas nedan. Definition och redovisning utgår från Kommun- och landstingsdatabasen (Kolada) där kommunernas och landstingens verksamheter från år till år följs upp. Frågorna som är ställda i Kolada rör kommunala arbetsmarknadsinsatser generellt och inte nödvändigtvis bara insatser riktade till mottagare av försörjningsstöd.

Enligt SKL deltog drygt 100 300 personer i olika kommunala arbetsmarknadsinsatser under 2017. Det är ökning med runt 5 400 personer jämfört med 2016. Siffrorna bygger på inrapporterad statistik från 248 av Sveriges totalt 290 kommuner, och omräknat till samtliga kommuner. Omräknat till samtliga kommuner rör det sig om cirka 5 250 anställda (SKL Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2017).

Mer än hälften av deltagarna i olika arbetsmarknadsinsatser, 61 procent, saknar gymnasieutbildning varav 22 procent har en icke fullgjord grundskoleutbildning. Kommunerna anger att de flesta arbetssökande som får stöd på de kommunala arbetsmarknadsverksamheterna har anvisats från arbetsförmedlingen (48 procent), vilket har ökat med 2 procentenheter jämfört med 2016. Förklaringen till ökningen kan vara satsningen på extratjänster, där Arbetsförmedlingen stod för en stor del av anvisningarna till kommunerna. Arbetssökande från socialtjänsten (28 procent) har minskat med 4 procentenheter jämfört med 2016. Kommunernas kostnader för

arbetsmarknadsinsatser under 2016 uppgick till 4,8 miljarder kronor enligt SKL (SKL Kommunal Arbetsmarknadsstatistik 2016). I kommunal arbetsmarknadsstatistik 2017 (SKL 2018) uppskattas att kommunernas sammanlagda kostnader för arbetsmarknadspolitik uppgick till 5 400 miljoner.

En studie från IFAU visar att 94 procent av kommunerna bedrev någon form av aktiv arbetsmarknadspolitik under 2015. Studien visar också att skillnaderna mellan kommunerna var stora när det gällde både innehåll och omfattning av insatserna. I SKL:s jämförelse mellan nettokostnader för arbetsmarknadsinsatser i olika kommuner 2015 spänner kostnaden per invånare mellan 12 kronor och 1 958 kronor. Nedan redogörs för de insatser som kommunerna anger att de tillhandahåller för arbetslösa.

### **Arbetsprövning /-träning**

Insatser som syftar till att klarlägga eller utreda en individs arbetsförutsättningar utifrån fysiska, psykiska och sociala funktioner. Insatsen kan innebära att den arbetssökande får stöd för att på en arbetsplats systematiskt pröva/träna sina förmågor i konkreta arbetsuppgifter. Syftet med insatsen kan ibland vara att individen ska få rätt ersättning.

### **Jobsökaraktivitet inkl. coaching**

Insatser som syftar till att ge den arbetssökande stöd i konkreta uppgifter som att skriva en CV, göra en anställningsintervju, söka arbete, ge information med mera. Till detta kommer kontinuerliga motiverande samtal med fokus på att individen ska komma fram till vad hon/han vill och formulera en egen handlingsplan.

### **Kurs**

Insatser för att öka individens förutsättningar att komma i arbete, till exempel i form av orienterande/vägledande kurs, körkortsteori, datakurs och yrkessvenska. Ordinarie utbildningar som svenska för

invandrare (SFI) eller studiemedelsberättigade utbildningar räknas inte hit.

## Matchning

Matchning mot arbete sker utifrån den enskildas intressen/färdigheter och arbetsgivares rekryteringsbehov. Insatsen innebär också systematiska kontakter med privata och offentliga arbetsgivare.

## Arbetspraktik hos offentliga eller privata arbetsgivare

Med praktik hos offentliga arbetsgivare eller privata avses insatser för att tillhandahålla och administrera praktikplatser hos arbetsgivare i offentlig sektor eller på arbetsplatser/i arbetslag inom den kommunala arbetsmarknadsverksamheten. Arbetsuppgiften kan även omfatta stöd till praktikanten och/eller handledare på arbetsplatsen.

## Studie-, yrkes- och arbetsvägledning

Information och motiverande samtal som syftar till att ge arbetsökande underlag för beslut om val av yrkes- och arbetsinriktning.

## Kommunala arbetsmarknadsanställningar

Insatser som syftar till att tillhandahålla och administrera tidsbegränsade kommunala arbetsmarknadsanställningar.

I arbetsuppgiften kan ingå att organisera/erbjuda kompetensutvecklande insatser eller utbildning och att ge stöd till den anställda och/eller handledare på arbetsplatsen.

## Validering

Med validering avses kartläggning av tidigare förvärvad kompetens. Även yrkeskompetensbedömning ingår (dvs. den bedömningen som kommunen i form av arbetsgivare anordnar och får merkostnadsersättning från Arbetsförmedlingen för att utföra).

En yrkeskompetensbedömning kan pågå mellan en dag och tre veckor. Yrkeskompetensbedömningen är alltid en del av en praktikperiod.

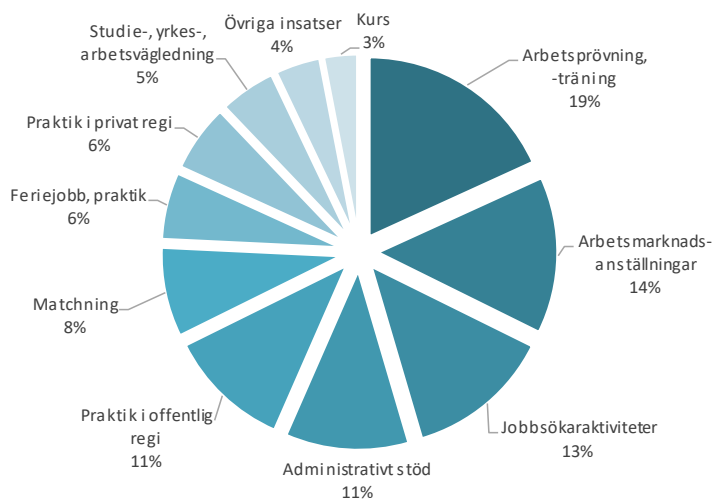
### Feriejobb /-praktik

Insatser som syftar till att tillhandahålla och administrera feriejobb/och eller praktik för elever i grundskola och gymnasium.

### Fördelningen av arbetstid kopplat till arbetsmarknadsåtgärder

Enligt SKL:s statistik om kommunala arbetsmarknadsåtgärder fördelas arbetstiden i kommunerna på följande aktiviteter:

Figur 10.1 Kommunernas arbetsmarknadsåtgärder (intern arbetstid)



Uppgifter från SKL, Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2017. Utredningens figur.

Några saker är kan poängteras i anslutning till denna figur. Den största andelen av tiden läggs på arbetsprövning och arbetsträning. Arbetsprövning är en utredningsmetod som tidigare främst har initierats av Försäkringskassan men kan även initieras av Arbetsförmed-



lingen eller arbetsgivaren själv. Utredningen erfar att det förekommer att kommunerna utför arbetsprövning i ”Komhall” och att det bedöms som en social insats. Försäkringskassan använder sig dock inte av denna metod längre. Den är inte reglerad i författning. I Arbetsförmedlingens så kallade sökandekategorier, en förteckning över såväl den enskildes status (till exempel deltidsarbetslös) som tillgängliga åtgärder, återfinns inte arbetsprövning. Arbetsträning däremot regleras i författning på det arbetsmarknadspolitiska området. Den som anordnar arbetsträning – arbetsgivaren – kan få bidrag för att täcka kostnaderna från Arbetsförmedlingen. Det är dock Arbetsförmedlingen som anvisar till insatsen.

Matchning är ett begrepp som kan ha olika betydelser. Jobbsökaraktiviteter är dock normalt en del av matchningsarbetet.

Kommuner är skyldiga att tillhandahålla studie- och yrkesvägledning till alla som går i grundskola, gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning eller avser att påbörja en utbildning.<sup>17</sup> Det har sin grund i utbildningspolitiken och utgör ingen egentlig arbetsmarknadsåtgärd. Däremot infördes som en del i jobbgarantin för ungdomar en möjlighet för kommunerna att få ersättning av Arbetsförmedlingen för studie- och yrkesvägledning till målgruppen. Det är därför rimligt att tro att det är arbetstiden för denna vägledning som inryms i posten Studie-, yrkes- och arbetsvägledning ovan.

Kategorin arbetsmarknadsanställningar omfattar särskilda tidsbegränsade anställningar. Med detta menas anställningar i form av till exempel nystartsjobb, skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare (OSA), utvecklingsanställning, trygghetsanställning, extratjänst och helt kommunalt finansierade projektanställningar (SKL 2017). I denna kategori är det rimligt att tro att kommunen i de flesta fall ikläder sig rollen som arbetsgivare (även om exempelvis en praktikant i formell mening inte räknas som en arbetstagare).

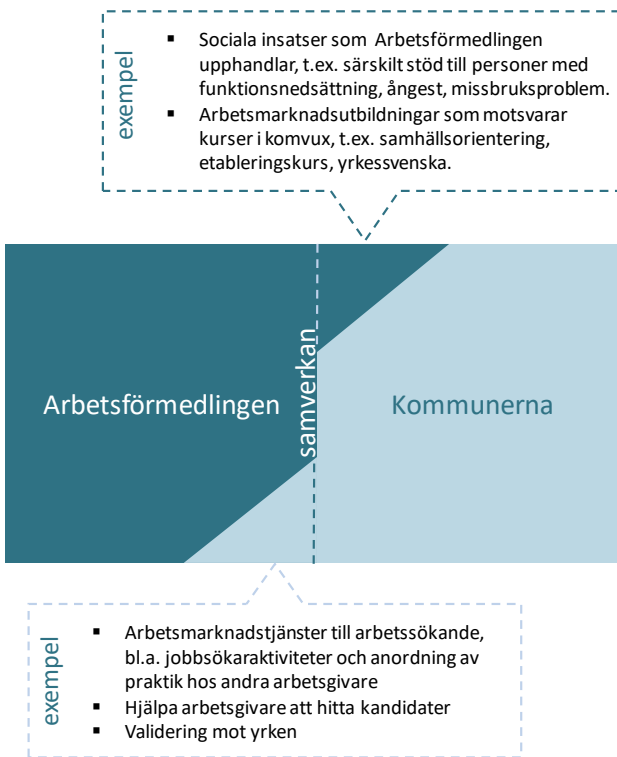
Även en stor del av feriejobb och praktik i offentlig regi skulle kunna utgöras av kommunens egna verksamhet, det vill säga att kommunen medverkar i rollen som arbetsgivare.

Utredningen bedömer att det har skett en förskjutning i fördelningen mellan uppgifter, se figur 10.2.

---

<sup>17</sup> 2 kap. 29 § skollagen (2010:800): Elever i alla skolformer utom förskolan och förskoleklassen ska ha tillgång till personal med sådan kompetens att deras behov av vägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet kan tillgodoses. Även den som avser att påbörja en utbildning ska ha tillgång till vägledning.

Figur 10.2 Förskjutning i utförandet i arbetsmarknadspolitiken



Mot bakgrund av detta konstaterar utredningen att det är möjligt att det finns olika tolkningar av vad som är en arbetsmarknadsåtgärd och vad som inte är det. Att Arbetsförmedlingen anvisar till arbetspraktik och kommunen är den arbetsplats där praktiken genomförs innebär enligt utredningens mening inte att den statliga respektive kommunala medverkan utgör parallella system till varandra. Det skulle kunna finnas kommuner som tar emot praktikanter men ändå inte bedömer att kommunen tillhandahåller arbetsmarknadsinsatser, vilket enligt utredningen utgör den korrekta bedömningen.

Problemet uppstår när kommunerna utför samma uppgift som Arbetsförmedlingen. Hur omfattande denna parallella verksamhet är kan man inte bedöma med hjälp av SKL:s kommunala arbetsmarknadsstatistik. Det finns dock skäl att tro att den är mindre än vad statistiken visar (se kapitel 14 för beräkningar). Detta har troligen

sin grund i avsaknaden av en enhetlig och accepterad definition av arbetsmarknadsåtgärder eller arbetsmarknadsinsatser.

#### **10.1.4 Sociala insatser och Arbetsförmedlingens förberedande utbildningar**

Vad sociala insatser innebär är inte helt tydligt. I utredningens fokusgrupper (2017) med ett tjugotal kommuner lyfte många att man, det vill säga kommunerna, bedriver vad som benämns lågröskelininsatser, alltså sådana insatser som inte kräver förkunskaper eller förberedelser för deltagande. Andra kallar det sociala insatser. Det kan handla om språkcaféer, mötesplatser, studiebesök på arbetsplatser, enklare praktiska insatser där individen ges ett socialt sammanhang och får möjlighet att prova på någon enklare uppgift. Den typen av insatser bedömer kommunerna själva vara viktiga för individen och, menar många, inte är något som Arbetsförmedlingen riktigt bör eller klarar av att erbjuda inom ramen för det uppdrag man har. Den här typen av insatser är sällan direkt arbetsförberedande, men kan vara ett viktigt steg på vägen till arbetsmarknaden och egenförsörjning för individen på lite längre sikt. Företrädare för Arbetsförmedlingen framförde att kommunerna skulle kunna vara mer lämpade att utreda psykisk, fysisk och social arbetsförmåga. Detta redogör utredningen för i delbetänkandet, SOU 2017:82.

Regeringen menade också i prop. 2016/17:175 att stödja och vägleda enskilda i frågor av social och praktisk karaktär i grunden är ett kommunalt ansvar. Enligt 3 kap. 1 § SoL ska socialnämnden bland annat svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det.

Arbetsförmedlingen tillhandahåller dock stöd med tydliga sociala inslag både i intern och extern regi. Exempel finns att hämta i de upphandlade tjänsterna Grundläggande moduler och Introduktion till arbete samt i delar av Arbetsförmedlingens egna verksamhet som innefattar specialisttjänster med sociala inslag.

De förberedande utbildningarna är ett samlingsnamn för tjänster som riktar sig till arbets sökande som behöver förbereda sig inför andra aktiviteter, såsom arbetsmarknadsutbildning eller reguljära studier. Arbetsförmedlingen hade under 2017 avtal för fem typer av förberedande utbildningar: Meritportfölj, Grundläggande moduler,

Min väg till arbete, Korta vägen och Starta eget-utbildning. Målgruppen varierar i hög utsträckning mellan de olika förberedande utbildningarna. Bland de förberedande utbildningarna finns såväl insatser som riktar sig till arbetssökande som står mycket långt ifrån arbetsmarknaden, som insatser som riktar sig till arbetssökande som står relativt nära arbetsmarknaden. Syftet och målsättningen varierar i likhet med detta för de olika förberedande utbildningsinsatserna.

Nedan beskrivs samtliga inriktningar inom ramen för samlingsnamnet förberedande utbildningar i korthet:

Tjänsten Min väg till arbete riktar sig till Kriminalvårdens interner på anstalt. Dessa har i regel begränsad arbetslivserfarenhet och bristfällig utbildningsbakgrund. Målet med tjänsten är internerna efter deltagande i tjänsten ska ha förbättrat sina förutsättningar att göra en plan för att få ett arbete, skaffa en yrkesutbildning, söka arbete och utföra ett arbete.

Tjänsten Grundläggande moduler riktar sig i första hand till utrikesfödda arbetssökande som har kortare skolgång än 6 år, varav en del helt saknar skolgång och många därutöver saknar en yrkesinriktning. Målet för tjänsten är att de arbetssökande ska förbättra sina kunskaper i svenska språket och få en klar bild av det svenska samhället och den svenska arbetsmarknaden. Tjänsten innehåller alltifrån information om att vara förälder i Sverige och information om hur svensk sjukvård och friskvård fungerar, till studie- och yrkesvägledning och praktik.

Tjänsten Meritportfölj riktar sig i första hand till nyanlända inom etableringsuppdraget. Syftet med tjänsten är att bidra med en strukturerad sammanställning av den arbetssökandes samlade arbetslivserfarenhet, utbildning och övriga meriter. Målet med tjänsten är i första hand att identifiera en relevant yrkesklassificering för den arbetssökande.

Arbetsförmedlingen köpte enligt myndighetens årsredovisning sex olika arbetsmarknadstjänster under 2017:

- Stöd och matchning (STOM)
- Arbetsmarknadsutbildningar (AUB)
- Förberedande utbildningar (FUB)
- Yrkessvenska

- Introduktion till arbete (INAB)
- Individuellt pedagogiskt stöd vid utbildning (IPSU).

Omfattningen av de olika arbetsmarknadstjänsterna skiljer sig åt, såväl vad gäller antalet deltagare och antalet leverantörer som storleken på den ersättning som utbetalas till leverantörerna.

### 10.1.5 Samverkan

Arbetsförmedlingen samverkar med kommunerna i många olika avseenden. I utredningens delbetänkande (SOU 2017:82) beskrivs följande samarbeten:

- Samverkan om prognoser och förändringar inom arbetsmarknadspolitiken
- Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och socialtjänsten inklusive tillgång till uppgifter hos Arbetsförmedlingen för kommunerna (digital samverkan)
- Samverkan för att minska ungdomsarbetslösheten (med hjälp av Dua)
- Samverkan kring etableringsinsatser (inklusive lokala överenskommelser enligt Dua-modellen)
- Samverkan inom arbetslivsinriktad rehabilitering
- Samverkan inom ramen för ESF-projekt
- Samverkan kring den kommunala vuxenutbildningen.
- Överenskommelse om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och SKL.

### 10.1.6 För vilka målgrupper kan ansvarsfördelningen bli otydlig?

Det är i första hand personer som varit arbetslösa länge eller som inte har etablerat sig på arbetsmarknaden som kan bli föremål för åtgärder från såväl Arbetsförmedlingen som kommunerna. Antalet

långtidsarbetslösa har varit tämligen konstant de senaste åren och legat kring 160 000 personer enligt Arbetsförmedlingens statistik.<sup>18</sup>

Personer som är arbetslösa har rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen under förutsättning att de bland annat är inskrivna vid Arbetsförmedlingen och står till arbetsmarknadens förfogande i enlighet med 9 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Arbetslöshetsförsäkringen kompenserar för en viss del av inkomstbortfallet vid arbetslöshet. Rätt till ersättning beror på om den arbetslösa personen är medlem i en arbetslöshetskassa eller inte och om och hen därutöver uppfyller grundvillkoren och arbetsvillkoren. Den som är arbetslös och deltar i program på Arbetsförmedlingen får i stället ersättning i form av aktivitetsstöd, där storleken varierar beroende på om personen har rätt till ersättning från arbetslöshetskassa. De som är mellan 18–24 år och inte uppfyller kraven för a-kassa har i regel rätt till en lägre så kallad utvecklingsersättning i stället för aktivitetsstöd. Det finns också möjlighet för den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt att få stöd från kommunen för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. För den som kan arbeta är ett krav för försörjningsstöd från kommunen att man står till arbetsmarknadens förfogande. I dag bedöms cirka hälften av försörjningsstödstagarna ha arbetslöshet som inte har sin grund i sociala skäl som hinder för egen försörjning. En tiondel av försörjningsstödstagarna (26 589 vuxna, varav 61 procent män och 39 procent kvinnor) bedöms ha arbetshinder av sociala skäl. Det innebär att de inte bedöms kunna börja arbeta omgående.

Vid utredningens fokusgruppsintervjuer med företrädare för Arbetsförmedlingen som genomfördes augusti 2017 bedömde flera av företrädare att det finns en risk för att individer hamnar mellan stolarna, då Arbetsförmedlingen och kommunerna gör olika bedömningar av om en individ står till arbetsmarknadens förfogande eller inte. Företrädarna för Arbetsförmedlingen anser att det i dag inte är helt tydligt vilka kriterier som ska användas för att bedöma vem som står och inte står till arbetsmarknadens förfogande (SOU 2017:82).

---

<sup>18</sup> Arbetsförmedlingens statistik skiljer sig i flera avseenden från statistik baserad på SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU). Både definitioner och mätmetoder skiljer sig åt. Arbetsförmedlingens statistik bygger på registeruppgifter om alla arbetssökanden som anmäler sig till Arbetsförmedlingen medan AKU bygger på ett representativt urval av de personer som är arbetslösa på arbetsmarknaden. Detta betyder att Arbetsförmedlingens

Vid fokusgrupperna med kommunerna som genomfördes under perioden maj–juni 2017, uttryckte flera kommuner i att de upplever att den arbetsmarknadspolitiska bedömningen utgör en utmaning för såväl ansvarsfördelning som samverkan i arbetsmarknadspolitiken (SOU 2017:82). Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen styr vilka individer som får ta del av Arbetsförmedlingens insatser. Kommunföreträdarna anser att detta kan medföra en otydlig gränsdragning mellan staten och kommunerna vad gäller ansvaret för de individer som inte får ta del av Arbetsförmedlingens insatser. Skillnaden mellan Arbetsförmedlingens olika kontor kan enligt kommunföreträdarna vara ett resultat av att de lokala förutsättningarna att stödja bredare grupper av arbetssökande varierar samt att det finns kulturskillnader mellan kontoren. Enligt kommunföreträdarna görs den arbetsmarknadspolitiska bedömningen ibland utifrån ett resursperspektiv snarare än utifrån på förhand fastställda kriterier. Detta innebär enligt kommunföreträdarna att kontor som är verksamma i områden med färre arbetssökande i proportion till resurserna har större möjligheter att göra en mer generös bedömning. De menar att det i praktiken innebär att individer som står relativt långt ifrån arbetsmarknaden kan erbjudas insatser genom Arbetsförmedlingen i vissa kommuner, medan samma grupper i andra kommuner blir hänvisade till sociala insatser och utbildningsinsatser genom kommunen. Flera kommunföreträdare menar därutöver att det finns en bristande systematik i de arbetsmarknadspolitiska bedömningarna. Några kommuner framhåller i fritextsvar till utredningens enkät att kommunen och Arbetsförmedlingen i vissa fall inte har samma bedömning av vilka insatser som är bäst för den enskilde individen, där Arbetsförmedlingen ibland kan anvisa till en insats medan kommunen anvisar till en annan. Det menar att det i dessa fall inte handlar om att personer hamnar mellan stolarna utan att det kan bli otydligt för den enskilde individen vilken insats som denne ska påbörja. Utredningen lämnar i avsnitt 7 förslag för en förstärkt arbetsmarknadsbedömning i syfte att arbetsmarknadspolitiken ska bli mer träffsäker och att resurserna ska styras till de individer och de insatser där de ger störst effekt.

## 10.2 Förslag och bedömningar

Utredningen konstaterar att det har skett en förskjutning av vilka uppgifter som utförs av Arbetsförmedlingen respektive av kommunerna. Arbetsförmedlingen tillhandahåller stöd som kommunerna redan ansvarar för. Kommunerna å andra sidan tillhandahåller stöd som omfattas av Arbetsförmedlingens ansvar. Utredningen föreslår att gränsdragningen mellan vad som är ett statligt respektive kommunalt ansvar i arbetsmarknadspolitiken tydliggörs. Överlappningen mellan det statliga ansvaret och kommunernas befogenhet ska minska. Genom att tydliggöra ansvarsfördelningen och införa en samordningsskyldighet ökar förutsättningarna för att den enskilde snabbare kommer i egen försörjning.

Givet denna princip skulle det innebära en mållkonflikt om utredningen även skulle föreslå att vissa kommuner ska få ta ett större ansvar i arbetsmarknadspolitiken; en asymmetrisk ansvarsfördelning. Enbart om det hade funnits belägg för att kommuner, vissa eller generellt, tillhandahåller ett visst arbetsmarknadsstöd på ett effektivare sätt än Arbetsförmedlingen, hade ett sådant förslag kunnat motiveras. Det har utredningen inte funnit. Detta resonemang utvecklas i avsnitt 10.4.1 och 10.4.2.

Utredningen anser att både lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd och SoL:s reglering i 4 kap. 4 § om praktik och kompetenshöjande insatser innebär överlappningar eller åtminstone bidrar till att bibehålla otydligheterna mellan stat och kommun. Därför ska lagen respektive bestämmelsen upphävas. I förordningen om instruktion för Arbetsförmedlingen tydliggörs att myndigheten huvudsakligen ska ge arbetsmarknadsstöd, till skillnad från socialt stöd. Utredningen föreslår också att samordning kring den enskilde bör ske regelmässigt i planeringen av stödet till de personer som har behov av stöd från både Arbetsförmedlingen och socialtjänstens. Sådan samordning ska ske genom en samordnad individuell plan mellan Arbetsförmedlingen och kommunens socialtjänst. Slutligen föreslår utredningen att Arbetsförmedlingen ska nyttja det reguljära utbildningssystemet om det kan tillgodose den enskildes behov. Det innebär en prioritetsordning mellan utbildning i det reguljära systemet och utbildning som Arbetsförmedlingen tillhandahåller i egen regi eller med hjälp av externa utförare.



Förslagen syftar till att skapa bättre förutsättningar för en likvärdig service för alla medborgare samt en samhällsekonomiskt och offentligfinansiellt effektiv arbetsmarknadspolitik. Den avgörande förutsättningen för att dessa syften ska kunna uppnås är dock att Arbetsförmedlingen och kommunerna tar ansvar för sina uppdrag. I detta sammanhang är det särskilt viktigt att säkerställa att alla som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen, oavsett var i landet, får likvärdig service.

Nedan redovisas och motiveras utredningens förslag i följande ordning:

#### 1. Arbetsmarknadsstöd i allmänhet

- a) Det statliga åtagandet förtydligas i Arbetsförmedlingens instruktion.
- b) Lagen om arbetslöshetsnämnd upphävs.
- c) 4 kap. 4 § SoL upphävs.
- d) Kommunerna får uttryckligt stöd i befogenhetslagen för att skaffa platser för feriearbete och feriepraktik hos andra arbetsgivare.

#### 2. Utbildning

- a) Arbetsförmedlingen ska säkerställa att individens utbildningsbehov i första hand tillgodoses av det reguljära utbildningsväsendet.

#### 3. Samverkan och samordning

- a) En allmän skyldighet att samverka med kommunerna införs i Arbetsförmedlingens instruktion.
- b) En samordnad individuell planering mellan Arbetsförmedlingen och kommunens socialtjänst införs i SoL.

### 10.2.1 Det statliga åtagandet förtydligas i Arbetsförmedlingens instruktion

**Förslag:** Genom ett tydliggörande förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingens klargörs att: Arbetsförmedlingen är förvaltningsmyndighet för frågor som har sin grund i arbetsmarknadspolitiken och ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen. Verksamheten består huvudsakligen i att erbjuda arbetsmarknadsstöd till den som är anmäld hos myndigheten i syfte att minska arbetslösheten och öka den varaktiga sysselsättningen. Med arbetsmarknadsstöd avses ekonomiskt och praktiskt stöd i syfte att

1. den som söker arbete ska komma närmare arbetsmarknaden,
2. sammanföra den som söker arbete med den som söker arbetskraft, eller
3. den som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga ska kunna behålla ett arbete.

I utredningens delbetänkande redovisas resultatet av de fokusgrupper som genomfördes under 2017. Deltagare från Arbetsförmedlingen framförde att de upplever att flera kommuner inte tar sitt ansvar för arbetslösa fullt ut. Vissa var också av uppfattningen att Arbetsförmedlingens åtagande i huvudsak avser personer som kan matchas mot arbete, det vill säga att uppdraget är att förmedla jobb. Andra menade att matchningsarbetet förutsätter att myndigheten även rustar individen. Resultatet av fokusgrupperna visar att det råder delade meningar om vilket ansvar som åvilar Arbetsförmedlingen. Dessutom förekommer uppfattningen att kommunerna har skyldigheter på det arbetsmarknadspolitiska området.

Enligt kommunallagen får kommuner inte befatta sig med uppgifter som ska handhas enbart av staten. Särskilda avsteg från denna huvudregel kan enbart göras i lag. Det blir därför viktigt att först fastställa vilka uppgifter som faktiskt ska handhas av staten. I Arbetsförmedlingens instruktion anges att Arbetsförmedlingen ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Utredningen tolkar detta som att *den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet* är

uppgifter som enbart ska handhas av staten. Kommuner är därmed förhindrade att bedriva en offentlig arbetsförmedling. Det omfattas inte av den kommunala kompetensen. Vad som ingår i en offentlig arbetsförmedling är däremot inte klart. En semantisk tolkning är att det som avses är förmedling av arbeten. Mot bakgrund av beskrivningen av hela den verksamhet som Arbetsförmedlingen bedriver så kan detta tyckas utgöra en del av verksamheten, men långt ifrån hela. Om förmedling av arbeten är synonymt med begreppet matchning så finns det flertalet olika tolkningar av dessa begrepp. Vad som var syftet med valet av formulering av det statliga åtagandet är oklart. Utredningen bedömer att formuleringen bidrar till oklarheterna i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Det kan tolkas på olika sätt när det gäller Arbetsförmedlingens ansvar för att rusta personer som är inskrivna som arbetslösa med hjälp av annat arbetsmarknadsstöd.

Det finns många andra områden där kommunerna är förhindrade att utföra uppgifter på grund av att dem är förbehållna en annan myndighet. Hälso- och sjukvårdsområdet är ett sådant exempel. Där formuleras det åtagande som enbart ankommer på landstingen – och där kommunerna därför inte får verka – på följande sätt:

Landstinget ska erbjuda en god hälso- och sjukvård åt den som är bosatt inom landstinget.<sup>19</sup>

I nämnd lag ges sedan kommunerna befogenhet att handha vissa uppgifter på detta område,<sup>20</sup> men i övrigt är det uppgifter som enbart handhas av landsting.

Det finns dock några områden där kommunernas kompetens sammanfaller med annans befogenheter (Bohlin 2016):

- verksamhet på kulturområdet (kommuner och landsting)
- miljö- och naturvård enligt miljöbalken kommun och stat)

---

<sup>19</sup> 8 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). I lagen definieras hälso- och sjukvård som:  
1. åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador,  
2. sjuktransporter, och  
3. omhändertagande av avlidna.

Lagen omfattar inte tandvård enligt tandvårdslagen (1985:125).

<sup>20</sup> I 8 kap. 6 § anges att "Landstingets ansvar omfattar inte sådan hälso- och sjukvård som en kommun inom landstinget har ansvar för enligt 12 kap. 1 § eller 14 kap. 1 §." Detta avser hälso- och sjukvård – exklusive läkarvård – till exempelvis boende i kommunens särskilda boenden och deltagare i kommunens dagverksamhet.

- främjande av trafikförsörjningen (kommuner och landsting)
- gemensamt ansvar för kollektivtrafiken (kommuner och landsting).

Det finns också exempel på att kommunen genom avtal kan överlåta ansvaret för en uppgift till landstinget, och vice versa, enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

I förordningen (2001:623) med instruktion för Arbetsmarknadsverkets, som ersattes med nuvarande instruktion för Arbetsförmedlingen 2008, formulerades uppdraget på ett annat sätt än i dag. Då angavs det att myndigheten<sup>21</sup> är central förvaltningsmyndighet för allmänna arbetsmarknadsfrågor.

Utredningen bedömer att nuvarande formulering av Arbetsförmedlingens uppdrag bör ändras så att den på ett tydligare sätt beskriver det statliga åtagandet. Det föreslås en bredare formulering av Arbetsförmedlingens ansvar i myndighetens instruktion: Arbetsförmedlingen är förvaltningsmyndighet för frågor som har sin grund i arbetsmarknadspolitiken och ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen. Verksamheten består huvudsakligen i att erbjuda arbetsmarknadsstöd till den som är anmäld hos myndigheten i syfte att minska arbetslösheten och öka sysselsättningen.

Det är viktigt att formuleringen inte begränsar kommunernas (och andra myndigheters) möjligheter att vidta allmänt sysselsättningsfrämjande åtgärder, exempelvis genom att ställa sysselsättningskrav i upphandlingar eller tillhandahålla insatser som primärt syftar till att åstadkomma aktivering. Vidare bör Arbetsförmedlingen även i fortsättningen kunna samverka med kommunerna i arbetsmarknadspolitiska prognoser för att kunna dra nytta av kommunernas lokalkännedom. Däremot är formuleringen ägnad att indirekt innebära en begränsning av Arbetsförmedlingens möjligheter att ge socialt stöd till enskilda.

---

<sup>21</sup> Arbetsmarknadsverket bestod av Arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna. Med myndighet här avses Arbetsmarknadsstyrelsen.

## 10.2.2 Lagen om arbetslöshetsnämnd upphävs

**Förslag:** Lagen (1944:453) om arbetslöshetsnämnd upphävs.

**Bedömning:** Innebörden av lagen om arbetslöshetsnämnd är otydlig och har sin utgångspunkt i ett arbetsmarknadspolitiskt system som inte längre gäller i Sverige. Utredningen bedömer att lagen skapar otydlighet och bidrar till att upprätthålla de parallella systemen; att arbetsmarknadspolitiska insatser tillhandahålls av både Arbetsförmedlingen och vissa kommuner, eller till och med av en kommun i stället för Arbetsförmedlingen.

I varje kommun ska det finnas en arbetslöshetsnämnd som *ska* främja kommunala åtgärder för att förebygga arbetslöshet eller minska verkningarna av den. Nämnden ska också samarbeta med andra som är verksamma inom sysselsättningsområdet. Detta följer av en lag från 1944, som tillkom då organiseringen av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i Sverige såg helt annorlunda ut än vad den gör i dag. Det är därför oklart hur bestämmelserna ska tolkas; hur de förhåller sig till det statliga åtagandet i arbetsmarknadspolitiken och den allmänna kompetensen enligt kommunallagen.

Den ursprungliga lydelsen av lagen var att det inom varje kommun ska finnas en arbetslöshetsnämnd:

för handhavande av lokala åtgärder i fråga om statlig och statsunderstödd hjälpverksamhet vid oförvålad arbetslöshet.

Vid denna tidpunkt reglerades den så kallade statliga och statsunderstödda hjälpverksamheten genom en kungörelse från 1934 (nr 434). Enligt denna svarade arbetslöshetskommittén i kommunen för de lokala åtgärderna. Det fanns dock ingen skyldighet för kommunerna att inrätta en sådan kommitté. Enbart om kommunen ville använda sig av den statliga arbetslöshetshjälpen eller om den ville ha statsbidrag för att bedriva sin egna hjälpverksamhet till arbetslösa så behövde man inrätta en arbetslöshetskommitté. Alla kommuner hade inte heller inrättat en kommitté. Detta trots att det hade funnits arbetslösa i behov av stöd. Statens arbetsmarknadskommission – som var dåvarande motsvarigheten till Arbetsförmedlingen – såg att detta fick till följd att arbetslösa i en kommun utan arbetslöshetskommitté inte kunde få del av det statliga stödet. För att komma till

rätta med problemet föreslog Arbetsmarknadskommissionen att man genom lag skulle bestämma att om kommunen inte hade inrättat en särskild arbetslöshetskommitté så utgjorde kommunstyrelsen (då drätselkammaren eller kommunalnämnden) arbetslöshetskommitté. I den nya lagen bytte man namn på arbetslöshetskommittéerna, till arbetslöshetsnämnder. Syftet med lagen var alltså att säkerställa att alla kommunmedlemmar kunde få del av det statliga stödet (prop. 1944:280).

Det krävs ingen omfattande analys för att konstatera att det inte längre krävs en arbetslöshetsnämnd för att en kommunmedlem ska kunna få del av det statliga stödet på arbetsmarknadspolitikens område. Lagen har också ändrats efter att den kom till; i den nuvarande lydelsen nämns inget om statlig och statsunderstödd hjälpverksamhet. Kvar är dels den automatiska inordningen av arbetslöshetsnämnd i kommunstyrelsen och därtill en beskrivning av vilka uppgifter nämnden har.<sup>22</sup> Den ska vidta och främja kommunala åtgärder för att förebygga arbetslöshet eller minska verkningarna därav. Här uppstår det frågetecken om hur detta förhåller sig till det statliga ansvaret för arbetsmarknadspolitik, det vill säga om lagen ger kommunerna någon kompetensutvidgande befogenhet.

Utredningen har inte funnit några rättsfall där lagens eventuella kompetensutvidgande funktion prövas. Däremot är det intressant att notera att bestämmelserna i lagen inte omnämns i rättsfall där det har varit fråga om kommunen har överskridit sina befogenheter när den har vidtagit åtgärder med syfte att förebygga arbetslöshet.<sup>23</sup>

Lagen har tolkats på vitt skilda sätt; från att den inte har någon praktisk betydelse för kommunernas möjligheter att ge arbetsmarknadsstöd till att den ger en vidsträckt befogenhet på det arbetsmarknadspolitiska området. Ett exempel på det senare är kommuner som

---

<sup>22</sup> Uppgifterna fanns inte med i den ursprungliga lydelsen utan flyttades över från arbetsmarknadskungörelsen (1966:368). Den senare ersatte kungörelsen från 1934, som gällde vid tiden för arbetslöshetsnämndslagets ikraftträdande.

<sup>23</sup> RÅ 1993 ref. 98 hade en kommun beslutat att teckna borgen för ett privat bolag för att främja sysselsättningen i kommunen. Kammarrätten – vars dom Regeringsrätten fastställer – konstaterade att kommunalt stöd till enskild näringsidkare, i vart fall för att motverka arbetslöshet, inte kan godtas annat än i rena undantagsfall. Kommunen hade inte lyckats visa att stödåtgärden (borgensåtagandet) har sådan betydelse för motverkande av arbetslöshet inom kommunen att kravet på synnerliga skäl är uppfyllt. I RÅ 2000 ref. 1 fastställdes att krav på lokal finansiering för att erhålla medel ur EU:s strukturfonder inte medförde att det förelåg synnerliga skäl för att utge stöd till en enskild näringsidkare. Kammarrätten konstaterade att kommunen inte hade visat att dess borgensåtagande skulle ha sådan betydelse för sysselsättningen och befolkningsutvecklingen i kommunen att det på denna grund kunde anses kompetensenligt. Regeringsrätten fastställde kammarrättens dom.

tillhandahåller jobsökarinsatser till personer som är anmälda hos Arbetsförmedlingen men inte uppbär försörjningsstöd. Då är det inte möjligt att luta sig mot befogenheten i SoL. Det kvarvarande alternativet är lagen om arbetslöshetsnämnd. Åt andra hållet anger Arbetsmarknadsdepartementet i Ds 2008:66, förarbetena till befogenhetslagen, att den ”allmänna begränsade kompetens” som följer av lagen om arbetslöshetsnämnd *inte* ger kommunerna befogenhet att inom ramen för arbetsmarknadspolitiska åtgärder kunna anordna aktiviteter för arbetslösa.

Endast 6 procent av kommunerna har i dag en särskild nämnd för arbetsmarknadsfrågor. I övriga kommuner är det kommunstyrelsen (40 procent), socialnämnden (34 procent) eller utbildningsnämnden (10 procent) som ansvarar för arbetsmarknadsinsatserna (SKL 2017). Detta visar dels att många kommuner inte har ansett det nödvändigt eller lämpligt att organisera arbetsmarknadsarbetet i en särskild nämnd. Det indikerar också att det kommunala arbetsmarknadsarbetet ligger nära framför allt socialpolitiken.

Kommunerna har för övrigt en stor frihet i att inrätta de nämnder som de finner lämpligt. Det finns några få undantag, det vill säga nämnder som varje kommun är skyldiga att inrätta. Exempel på sådana är kommunstyrelse, valnämnd, krisledningsnämnd, patientnämnd och överförmyndarnämnd om ingen överförmyndare har utsetts.

Utredningen tror att en effektiv samverkan syftar till att uppnå synergier när olika myndigheter bidrar med sin specialistkompetens. Att en samverkan som innebär att båda parter kan bidra med samma typ av tjänst uppfyller inte detta syfte. Det finns risk att samverkan då i stället kommer att avse en förhandling mellan vilken myndighet som ska göra vad i ett specifikt fall.

Kommunerna fyller en viktig funktion på arbetsmarknadspolitikens område, inte minst som arbetsgivare. Flera politikområden där kommunerna har tydliga skyldigheter har dessutom stor betydelse för arbetsmarknadspolitiken. Det är viktigt att staten drar nytta av kommunernas arbete och särskilda kompetens. Grunden för detta bör dock fastställas genom medvetna ställningstaganden, efter en bedömning av hur detta kan bidra till att öka effektiviteten i det statliga åtagandet på det arbetsmarknadspolitiska området. Bedömningen bör dessutom vara förankrad i de förutsättningar som råder i dagens

samhälle. Bestämmelserna i lagen om arbetslöshetsnämnd uppfyller inte dessa krav.

### 10.2.3 4 kap. 4 § socialtjänstlagen upphävs

**Förslag:** 4 kap. 4 § i socialtjänstlagen (2001:453, SoL), om att socialnämnden efter samråd med Arbetsförmedlingen får begära att den som uppbär försörjningsstöd under vissa förutsättningar ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet, upphävs.

Det finns två bestämmelser i SoL som är särskilt relevanta för socialpolitikens gränssyta mot arbetsmarknadspolitik:

1. 4 kap. 1 § i SoL (arbetsmarknadsbestämmelsen)
2. 4 kap. 4 § SoL (anvisningsbestämmelsen).

Enligt arbetsmarknadsbestämmelsen har den som inte kan försörja sig men som kan arbeta rätt till ekonomiskt bistånd om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande.

Om den enskilde som får ekonomiskt bistånd inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd får socialnämnden i en kommun enligt anvisningsbestämmelsen begära att denne under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet. Sådan praktik eller kompetenshöjande verksamhet ska syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv och stärka möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden eller på en fortsatt utbildning. Socialnämnden ska samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas.

Utredningen anser att det är oklart hur anvisningsbestämmelsen förhåller sig till Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsstöd och i praktiken har gett upphov till en överlappning. En bokstavstolkning ger att det är något annat än ”lämplig[a] arbetsmarknadspolitisk[a] åtgärd[er]” som avses, vilket skulle innebära att bestämmelsen inte skapar någon överlappning. Enligt förarbetena och den tillämpning som bestämmelsen har fått i praktiken står det dock klart att det rör sig om en överlappning. Utredningen ser en risk att anvisningsbestämmelsen skapar drivkrafter för Arbetsförmedlingen att lämna



över utförande av myndighetens uppgifter på kommunerna i allt större utsträckning. Denna ordning har inneburit att kommunerna frivilligt tagit ansvar för utförandet av delar av en statlig uppgift utan ersättning. Utredningen konstaterade även i sitt delbetänkande (SOU 2017:82) att sådant samråd som uppställs som krav i anvisningsbestämmelsen inte verkar komma till stånd i praktiken i någon större utsträckning, trots att kommunen anordnar insatser.

Anvisningsbestämmelsen – och tillämpningen av den – är därmed otydlig och skapar överlappning. Man kan till och med gå så långt att påstå att den har bidragit till en ordning som inte är demokratiskt förankrad eftersom arbetsmarknadspolitik ska vara ett statligt ansvar.

Utredningen bedömer att anvisningsbestämmelsen har två funktioner; en befogenhetsutvidgande funktion och en annan funktion som innebär en möjlighet att ställa krav på den som uppstår försörjningsstöd. Den befogenhetsutvidgande funktionen innebär att kommunen får ge understöd till en enskild. Utan författningsstöd hade sådant stöd kunnat anses strida mot den allmänna kommunala kompetensen. I syfte att tydliggöra ansvarsfördelningen och minska överlappningen mellan Arbetsförmedlingens och kommunernas arbetsmarknadsinsatser anser utredningen att den befogenhetsutvidgande funktionen bör tas bort. Detta ändrar inte socialnämndens möjligheter att ställa krav på den enskilde. Enligt utredningens mening är kravet enligt arbetsmarknadsbestämmelsen (4 kap. 1 § SoL) att stå till arbetsmarknadens förfogande för att ha rätt till försörjningsstöd i sig tillräckligt.<sup>24</sup> I det följande utvecklas skälen till detta.

### **I förarbetena anges att socialnämndens insatser kan avse jobbsökaraktiviteter**

Formuleringen av bestämmelsen – att kommunen får anordna insatser om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd – indikerar att de kommunala åtgärderna är något annat än arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det ligger nära till hands att tolka bestämmelsen som att det rör sig om kompetensutveckling i ett socialt perspektiv mot bakgrund av socialnämndens uppdrag. Eftersom karaktären av åtgärderna inte anges uttryckligen

---

<sup>24</sup> Se även prop. 2015/16:136.

i lagen så uppstår dock en viss otydlighet, till exempel i förhållande till Arbetsförmedlingens insatser.

I förarbetena (prop. 1996/97:124) anges dock att åtgärderna kan avse "arbetssökarverksamheter som avser att förbättra den unges kunskaper om samhället och arbetslivet, förmåga att skriva arbetsansökan eller på andra sätt ta kontakt med potentiella arbetsgivare, etc.". Bestämmelsen ska enligt regeringen inte användas för personer som har uttalade sociala problem. Mot bakgrund av dessa uttalanden står det klart att bestämmelsen redan från början inneburit en överlappning i förhållande till det statliga åtagandet.

Det är, enligt förarbetena till bestämmelsen, viktigt att *kommunerna* bistår med aktiva insatser för att stödja den enskilde att klara sin egen försörjning. Det anges även att detta gör sig gällande när individen av olika skäl inte kommer ifråga för åtgärder inom de ordinarie arbetsmarknadspolitiska systemen. Regeringen anser att det är viktigt att det finns kommunala insatser som komplement till det "reguljära systemet" (1996/97:124). Någon beskrivning av vad som avses med de ordinarie systemen eller det reguljära systemet och en utförlig analys av gränsdragningen mot det statliga åtagandet saknas dock.

I förarbetena till ändringen 2013 (då begränsningen till huvudsakligen unga togs bort) framgår att flera remissinstanser avstyrkte förslaget med motiveringen att arbetsmarknadsinsatser är ett statligt åtagande och att kommunerna inte ska skapa parallella system eftersom det resulterar i en otydlig ansvarsfördelning. Man framförde också att det finns en risk för att statens ansvar vältras över på kommunerna, och det utgör inte ett effektivt resursutnyttjande. Regeringen bemöter farhågorna genom att kort konstatera att den aktuella ändringen enbart avser målgruppens omfattning. Den innebär därför inte någon förändring i ansvaret för stödet. Enligt regeringen bör socialnämndens insatser inte ersätta de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Arbetsförmedlingens uppdrag när det gäller arbetslösa försörjningsstödstagare skulle därför inte påverkas av förslaget (prop. 2012/13:94).

Vidare anges i Socialstyrelsens handbok för ekonomiskt bistånd att socialnämndens åtgärder inte får ersätta Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

## Krav på sökaktivitet och deltagande kan ställas enligt arbetsmarknadsbestämmelsen

I arbetsmarknadsbestämmelsen anges att den som inte kan försörja sig men som kan arbeta har rätt till ekonomiskt bistånd om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande.<sup>25</sup> Av förarbeten och rättspraxis framgår att socialnämnden då kan ställa krav på att den enskilde bland annat ska vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen, vara aktivt arbetssökande, delta i verksamheter som anordnas för arbetssökande både av Arbetsförmedlingen och kommunen samt medverka till upprättande av en handlingsplan hos Arbetsförmedlingen.<sup>26</sup> Arbetsmarknadsbestämmelsen infördes 2016 men verkar närmast ha varit en kodifiering av vad som redan ansetts gälla.

I förarbetena (SOU 2015:44) till den nya bestämmelsen anges att detta innebär att den som till exempel inte söker anvisat arbete, är beredd att ta ett erbjudet lämpligt arbete, eller inte medverkar i andra åtgärder som samhället ställer till förfogande inom ramen för arbetsmarknadspolitiken, inte kan anses stå till arbetsmarknadens förfogande såvida det inte finns godtagbara skäl.

Formuleringen ”att stå till arbetsmarknadens förfogande” förekommer även i 9 § ALF, där begreppets innebörd utvecklas. I sanktionsbestämmelserna i lagen (43 §) återfinns ytterligare information om vad den enskilde har att förhålla sig till.

Enligt Lars Clevesköld (socialtjänstlagen (2001:453), kommentaren till 4 kap. 1 §, Karnov) ska inte deltagande i Arbetsförmedlingens insatser ses som jobbsökaraktiviteter. Däremot så indikerar ett sådant deltagande att den enskilde står till arbetsmarknadens förfogande.<sup>27</sup> Det kan även innebära att det finns skäl för socialtjänsten att sänka kraven på sökaktivitet. En helhetsbedömning måste göras. Utgångspunkten är nämligen att den enskilde ska vara aktiv i sitt *arbetssökande* för att få försörjningsstöd. Enligt Clevesköld gäller detta enbart personer som endast har arbetslöshet som försörjningshinder.

<sup>25</sup> 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

<sup>26</sup> Prop. 1979/80:1 Del A s. 196 och s. 526 samt prop. 2015/16:136 s.12 f och däri angiven rättspraxis.

<sup>27</sup> I SOU 2015:44, s. 21, anges att: ”Så länge den enskilde följer ett program i enlighet med Arbetsförmedlingens anvisningar får han eller hon som regel anses stå till arbetsmarknadens förfogande.”

I SOU 2015:44 redovisas en enkätundersökning där kommuner (socialtjänsten) bland annat hade svarat på frågan om man ställde krav på att den enskilde skulle delta i arbetsmarknadspolitiska program inom ramen för bedömningen av om denne stod till arbetsmarknadens förfogande. 99 procent angav att de alltid eller oftast ställer ett sådant krav (1 procent svarade Vet ej). Det konstateras att omständigheten att kommunerna i stor utsträckning uppgivit att aktivt arbetssökande ingår i kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande skulle kunna utgöra en indikation på att kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande delvis flyter ihop med kravet på att vara aktivt arbetssökande och att gränsdragningen mellan dem inte är helt självklar. 98 procent svarade att de ställer krav på att den enskilde ska söka lämpliga arbeten.

### **Den lagliga grunden till kraven på den enskilde kan vara både arbetsmarknadsbestämmelsen och anvisningsbestämmelsen**

Bestämmelsen om att socialnämnden får anvisa till kompetenshöjande åtgärder som anordnas av kommunen infördes 1998.<sup>28</sup> I förarbetena betonas att syftet är att förtydliga den enskildes ansvar för att ordna sin egen försörjning.<sup>29</sup> Man ansåg att kommunerna behövde kunna ställa hårdare krav i samband med prövningen av försörjningsstöd. I bestämmelsens ursprungliga lydelse gällde de nya möjligheterna att ställa krav på ett aktivt deltagande huvudsakligen ungdomar under 25 år. 2013 togs denna begränsning bort. Sedan dess krävs inga särskilda skäl för att kommunerna ska kunna anvisa den som uppbär försörjningsstöd med stöd av bestämmelsen oavsett ålder.

---

<sup>28</sup> Det innebär dock inte att kommunerna inte anordnade några arbetsmarknadsinsatser före 1998. Se till exempel RÅ 1995 ref 97 där Regeringsrätten ansåg att det var rätt att kommunen inte hade beviljat den biståndssökande ekonomiskt bistånd eftersom personen inte deltog i en arbetssökarverksamhet som socialnämnden arrangerade. Året var 1992. Kommunen anförde att man hade startat en egen arbetssökarverksamhet eftersom man var missnöjd med arbetsförmedlingens insatser för de arbetssökande. Arbetsförmedlingens arbetsbelastning hade inneburit att den arbetssökande kunde vara registrerad hos förmedlingen under lång tid utan att få varken insats eller personlig kontakt med arbetsförmedlare. Allt fler socialdistrikt hade i takt med denna utveckling startat arbetssökarverksamheter.

<sup>29</sup> Prop. 1996/97:124 s. 71.

När anvisningsbestämmelsen hade varit i kraft i knappt ett år genomförde Socialstyrelsen en uppföljning av hur bestämmelsen hade tagits emot i kommunerna (Socialstyrelsen 1999). Många kommuner angav att det även tidigare – före bestämmelsens ikraftträdande – hade varit möjligt att ställa krav på målgruppen. Bestämmelsen ansågs inte nödvändig för att socialtjänsten skulle få ställa den typen av krav på den enskilde.

I en rapport framförde Salonen och Ulmestig (2004) återigen denna ståndpunkt från många kommuner; att bestämmelsen inte ansågs nödvändig för att socialtjänsten skulle kunna ställa krav på den enskilde. Kommunerna hänvisade i stället till 4 kap. 1 § SoL.

Vidare genomförde Socialstyrelsen och länsstyrelserna (2005) en gemensam översyn av hur anvisningsbestämmelsen hade tillämpats sedan ikraftträdandet. Man konstaterade att det förekom att kommuner tillämpade bestämmelsen på alla som söker försörjningsstöd och att det inte hade varit lagstiftarens intention. Även i denna rapport redogörs för att många kommuner har ansett det tillräckligt att tillämpa arbetsmarknadsbestämmelsen för att ställa denna typ av krav.

I förarbetena till tillägget i arbetsmarknadsbestämmelsen (rätten till försörjningsstöd om man står till arbetsmarknadens förfogande), SOU 2015:44, konstateras att *”det varierar i kommunerna hur man använder nyss nämnda (4:4) stadgande. I vissa kommuner anses samtliga erbjudna kommunala arbetsmarknadspolitiska åtgärder vara en åtgärd enligt 4 §. I andra kommuner används i princip aldrig denna bestämmelse utan alla beslut om insatser, eller avslag, hänförs till 4 kap. 1 § SoL”*. En del av de kommuner som man intervjuat hade även uttryckt att det finns en risk att det sociala arbetet hamnar i bakgrunden om socialtjänsten agerar arbetsförmedlare.

Enligt Kammarrätten i Göteborg var det korrekt att vägra ekonomiskt bistånd med anledning av att personen på grund av alkoholmissbruk hade blivit av med sin praktikplats.<sup>30</sup> Det var inte visat att personen hade ett sådant allvarligt missbruk att det inte kunde krävas att han deltog i praktiken. Han förlorade sin praktikplats på grund av att han inte förändrade sitt beteende. Praktiken var anvisad av Arbetsförmedlingen, det rörde sig alltså inte om en praktik som var anvisad av socialtjänsten. Domstolen menar alltså att socialnämnden

---

<sup>30</sup> Kammarrätten i Göteborg mål nr 8223-12.

har haft rätt att ställa krav på den enskilde att delta i en av Arbetsförmedlingen anvisad insats för att denne gör vad som kan krävas för att bidra till sin egen försörjning.

I prop. 2015/16:136 anges att det av förarbeten och rättspraxis framgår att den som ansöker om ekonomiskt bistånd bland annat ska vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen, vara aktivt arbetssökande, delta i verksamheter som anordnas för arbetssökande inom ramen för arbetsmarknadspolitiken och medverka till upprättande av en handlingsplan hos Arbetsförmedlingen.

### Slutsats

Utredningen gör bedömningen att det bör vara möjligt att upphäva anvisningsbestämmelsen utan att socialnämndens möjligheter att ställa krav på att den enskilde deltar i arbetsmarknadspolitiska insatser går förlorad. Det kommer framöver att avse arbetsmarknadsinsatser som tillhandahålls av Arbetsförmedlingen. Med föreslagen förändring blir Arbetsförmedlingens ansvar tydligare. Tillsammans med den föreslagna arbetsmarknadsbedömningen och bestämmelserna om den samordnade individuella planeringen bör Arbetsförmedlingen och socialnämnden kunna bidra med sina respektive specialistkompetenser för att tillsammans ge ett effektivt offentligt stöd till den enskilde.

#### 10.2.4 Uttryckligt lagstöd för kommunerna att skaffa platser för feriearbete och feriepraktik hos andra arbetsgivare

**Förslag:** Enligt lagen om vissa kommunala befogenheter får kommuner skaffa platser för feriearbete och feriepraktik.

**Bedömning:** Att kommuner skaffar (ackvireerar) platser för feriearbete och feriepraktik innebär ingen överlappning i förhållande till det statliga åtagandet, även om det kan kategoriseras som ett arbetsmarknadsstöd. Det bör säkerställas att kommunerna har befogenhet att handha sådana uppgifter. Att kommunerna själva får

*anordna* feriearbeten och feriepraktik, det vill säga ta emot feriearbetare och feriepraktikanter i rollen som arbetsgivare, torde inte kräva befogenhetsutvidgande reglering.

Utredningen anser att kommunerna inte bör ha möjlighet att hos andra arbetsgivare anordna sysselsättning för inskrivna arbetslösa hos Arbetsförmedlingen. Detta är en uppgift som ankommer på Arbetsförmedlingen. Det finns dock skäl att göra ett undantag från denna princip, nämligen feriearbete och feriepraktik. Här bör kommunerna ha möjlighet att på eget initiativ och utan Arbetsförmedlingens inblandning inte enbart ordna feriearbete och feriepraktik i egen regi utan även i annans regi. Att ta söka efter och ta emot praktikanter i kommunal verksamhet bedömer utredningen inte kräva något särskilt lagstöd. Det bör kommunen kunna göra i egenskap av arbetsgivare. Den andra delen, som rör andra arbetsgivare, kan dock kräva stöd i lag eftersom det annars kan anses strida mot den allmänna kompetensen i kommunallagen.

Eftersom feriearbete och feriepraktik sker under en kortare tid under särskilda perioder på året och ofta sysselsätter ungdomar är det rimligt att tro att merparten inte är anmälda hos Arbetsförmedlingen. Det primära syftet med feriearbete och feriepraktik är inte heller någon varaktig etablering på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen går inte miste om möjligheterna att bygga evidens kring vilket arbetsmarknadsstöd som är mest effektivt. Av dessa två skäl, tillsammans med den praxis som kommunerna har utvecklat på området (att hjälpa ungdomar att hitta feriearbete), följer att det bör finnas lagstöd för en sådan befogenhet. Befogenheten ska vara målgruppsneutral, till exempel inte avgränsas till ungdomar i viss ålder. Den ska inte heller avgränsas till individer som uppbär försörjningsstöd från kommunen. Inte heller ska det krävas någon överenskommelse med Arbetsförmedlingen för att en kommun ska kunna hjälpa en person att hitta ett feriearbete. En sådan ordning skulle riskera att förlänga handläggningstiden. Befogenheten bör därför inordnas i befogenhetslagen, under rubriken Kommunal medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

### 10.2.5 Arbetsförmedlingen och socialtjänsten ska samordna stödet till den enskilde

**Förslag:** I SoL respektive förordningen (2007:1030) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten införs bestämmelser om att Arbetsförmedlingen och kommunerna tillsammans ska upprätta en individuell plan när den enskilde har behov av insatser från båda aktörer. Planen ska upprättas om kommunen eller Arbetsförmedlingen bedömer att den behövs för att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda, och om den enskilde samtycker till att den upprättas. Arbetet med planen ska påbörjas utan dröjsmål. Planen ska när det är möjligt upprättas tillsammans med den enskilde.

Av planen ska det framgå

1. vilka insatser som behövs,
2. vilka insatser respektive huvudman ska svara för,
3. vilka åtgärder som vidtas av någon annan än kommunen eller Arbetsförmedlingen, och
4. vem av huvudmännen som ska ha det övergripande ansvaret för planen.

Det är tydligt att det finns skärningspunkter där arbetsmarknadspolitiken och socialpolitiken ligger mycket nära varandra. Det finns en gråzon där det är svårt att avgöra vad som ska höra till vilket område. Någon exakt fördelning av en individs olika behov mellan dessa områden kan inte göras. Förhållandet kan i korthet leda till att samma typ av stöd ges av både Arbetsförmedlingen och socialtjänsten, men också till att respektive myndighet förlitar sig på att den andra tillhandahåller det stöd som den enskilde har behov av. Dessutom kan oklarheterna leda till att många och långa diskussioner om vem som ska bekosta vilket stöd i en specifik situation, vilket tar resurser från kärnverksamheten.

Även om det står klart att samordning på individnivå sker i stor utsträckning redan i dag så anser utredningen att det finns förbättringsmöjligheter. En förbättrad samordning karakteriseras av att omfattningen ökar, att både kommun och Arbetsförmedlingen tar



ansvar för uppgiften<sup>31</sup> och att huvudmännens respektive ansvarsområden tydliggörs. En rutinmässig process för samverkan kring den enskilde, när denne har behov av både socialt och arbetsmarknadspolitiskt stöd, skulle minska otydligheterna kring ansvarsfördelningen, öka förståelsen för respektive huvudmans uppdrag och sammantaget resultera i ett förbättrat offentligt stöd till den enskilde. Med en generell och strukturerad samverkan, även i den operativa verksamheten, anläggs ett långsiktigt perspektiv där individen står i centrum. Detta kan jämföras med ett kortsiktigt perspektiv där man inte prioriterar en mer omfattande planering och där den egna myndighetens ansvar och uppgifter står i centrum.

Utredningen anser att utvecklingen av samordningen kan påskyndas genom att det införs en författningsreglerad skyldighet för Arbetsförmedlingen och för kommunerna att samordna planeringen av huvudmännens stöd till den enskilde. Uppgiften införs i SoL respektive förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

### Bestämmelsens utformning bör huvudsakligen följa förlagan

Det finns författningsreglerad samordnad individuell planering på andra områden. Utredningen Nationell psykiatrisamordning föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 2006:100) en individuell plan som skulle upprättas gemensamt av kommunen och landstinget för att samordna insatserna kring den enskilde.<sup>32</sup> En sådan samordnad individuell planering infördes 2010. Senast 2018 infördes ytterligare en skyldighet till samordnad individuell planering mellan kommun och landsting efter patientens utskrivning. I förarbetena konstaterar regeringen att sådan planering är ett effektivt sätt att hålla samman insatser, skapa en helhet och motverkar stuprörspromblematik när individen behöver hjälp från olika verksamheter.<sup>33</sup>

Utredningen bedömer att det finns skäl att formulera den nya bestämmelsen likalydande med befintlig reglering i SoL när det gäller samordnad individuell planering.<sup>34</sup> Ett avsteg från denna princip görs

---

<sup>31</sup> I SOU 2006:100, s. 536 ff., redogör Nationell psykiatrisamordning för sin bedömning att *en* huvudman inte är lösningen på de samverkansproblem som man har identifierat på psykiatriområdet.

<sup>32</sup> *Ibid* s. 543 f.

<sup>33</sup> Prop. 2016/17:106, s. 71.

<sup>34</sup> Se prop. 2008/09:193.

dock. I 2 kap. 7 § SoL – där regleringen återfinns – anges att närstående ska ges möjlighet att delta i arbetet med planen, om det är lämpligt och den enskilde inte motsätter sig det. Någon motsvarande bestämmelse föreslås inte. Utredningen bedömer att det inte finns samma behov av en sådan reglering. I stället kan det i vissa fall till och med vara olämpligt att en närstående deltar i planeringen.

Den tidigare regleringen har varit gällande i snart tio år, och viss praxis bör därför vara möjlig att luta sig emot även när det gäller en ny skyldighet, om formuleringarna är i princip likalydande. En likalydande bestämmelse bör därför få snabbare genomslag, jämfört med om justeringar görs. Rutiner och framgångsfaktorer för en samordnad planering kring en enskild som har behov av socialt stöd bör kunna anammas även för planeringen med Arbetsförmedlingen.<sup>35</sup>

De oklarheter som lyftes upp vid tiden för införandet av den befintliga planeringen – exempelvis hur man skulle bedöma att behovet uppstått, vem som kallar till möte, vad som ska regleras i planen, hur man avgör vilken aktör som ska ha huvudansvaret för planen etcetera – gör sig därmed sannolikt inte gällande med samma kraft. Av dessa skäl ser utredningen att förslaget bör ha goda förutsättningar att få avsedd verkan på betydligt kortare tid än om en obekant utformning hade valts.

### När ska planen upprättas?

Konstruktionen är sådan att båda huvudmän har likalydande ansvar för att upprätta en individuell plan när den enskilde har behov av insatser från båda aktörer. När en av huvudmännen har gjort bedömningen att en sådan plan behövs inträder en automatisk skyldighet för den andra huvudmannen att medverka i upprättandet.<sup>36</sup> Behoven är tänkta att uppmärksammas vid socialtjänstens behovsbedömning respektive vid Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsbedömning. Den samordnade planeringen ska inte ersätta dessa bedömningar. Vilken av huvudmännen som tar initiativ till planeringen får följa av omständigheterna i det enskilda fallet. Den enskilde spelar härvid en avgörande roll eftersom det dels är från denne som Arbetsförmedlingen kan få vetskap om att det finns ett behov av insatser även från

<sup>35</sup> Det kan även nämnas att SKL har tagit fram utbildningsmaterial och en bank för erfarenhetsutbyten gällande befintliga samordnade individuella planer.

<sup>36</sup> Prop. 2008/09 :193, s. 32.

socialtjänstens håll, dels krävs samtycke från den enskilde för att en samordnad planering ska komma till stånd. Om denne har behov av socialt stöd kommer socialtjänsten däremot ha information om huruvida den enskilde är arbetslös i ett tidigt skede. Socialtjänsten har även möjlighet att ta del av uppgifter om enskilda hos Arbetsförmedlingens enligt 11 kap. 11 § SoL. Det finns tekniskt stöd för detta, det så kallade SSBTEK (Sammansatt bastjänst ekonomiskt bistånd) som innebär att socialtjänsten kan ta del av informationen via sitt eget verksamhetssystem. Samtycke till den samordnade individuella planeringen krävs dock i vilket fall.

Även om det är huvudmännen som fattar beslut om att upprätta en samordnad plan så bör dessa lägga stor vikt vid den enskildes uppfattning.<sup>37</sup>

Det är dock inte tillräckligt att den enskilde har behov av insatser från båda aktörer utan det krävs dessutom att socialtjänsten eller Arbetsförmedlingen bedömer att planeringen behövs för att behoven ska kunna tillgodoses. Det skulle kunna vara så att behovet av parallella insatser från huvudmännen bedöms nödvändigt för att en av dem, eller båda, ska kunna fullgöra sitt ansvar. Ett exempel kan vara att Arbetsförmedlingen bedömer att den enskilde bör delta i en viss utbildning. För att kunna tillgodogöra sig denna krävs dock att den enskilde får hjälp med missbruksproblematik samtidigt. Å andra sidan kan det finnas behov av insatser från båda huvudmännen att det inte finns några beroenden mellan insatserna. Sådana beroenden kan handla om att insatserna måste ges i rätt ordning, att schemalaggningsen av parallella insatser måste samordnas eller att innehållet i en insats behöver justeras mot bakgrund av innehållet i den andra.

Arbetet med planen ska påbörjas utan dröjsmål. Tiden bör räknas från den tidpunkt då förutsättningarna för att en plan ska upprättas föreligger. Det krävs därmed att Arbetsförmedlingen eller socialtjänsten har bedömt att behovet finns samt att den enskilde har lämnat sitt samtycke. Att arbetet har påbörjats bör innebära att huvudmännen har haft en första kontakt, till exempel i form av ett möte tillsammans med den enskilde, för att diskutera planeringen. Eftersom utredningen följer principen att utformningen ska följa förlagan så föreslås ingen precisering av tidsangivelsen. Utförandet av uppgiften om en samordnad individuell planering mellan socialtjänsten

---

<sup>37</sup> Prop. 2008/09 :193, s. 32.

och Arbetsförmedlingen bör först utvärderas innan det införs en mer detaljerad reglering på denna punkt. Enbart om det är nödvändigt för att uppnå avsedd effekt med bestämmelsen bör så göras. I förarbetena till förslaget anges att bestämmelsen innebär i normalfallet att det rör sig om några dagar från det att behovet upptäcktes, men att det ibland kan vara nödvändigt med en omedelbar planeringsinsats.<sup>38</sup> Kontexten är dock en samordnad planering mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården, vilket skulle kunna innebära att en brådskande, som inte är lika trolig i aktuell kontext, skulle kunna inträda. Av detta skäl bör uttalandet tolkas med försiktighet.

### Begreppet insats

Begreppet insats kan tolkas på olika sätt i sammanhanget. För Arbetsförmedlingens del skulle det kunna vara allt arbetsmarknadsstöd som myndigheten har ansvar för att ge den som är anmäld hos myndigheten. Man kan dock ifrågasätta om allmänna arbetsmarknads-tjänster, det vill säga praktiskt arbetsmarknadsstöd som inte är behovsprövat utan öppna för alla, ska utgöra en insats i detta sammanhang. För socialtjänstens del är begreppet (socialtjänstinsatser) definierat i förarbetena till den nuvarande regleringen.<sup>39</sup> Där anges att det gäller insatser enligt SoL eller någon annan lag som reglerar sociala insatser från kommunen, såsom lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

### Målgruppen begränsas inte

Det görs ingen avgränsning ur målgruppshänseende. Avgränsningar sker enbart indirekt mot bakgrund av respektive huvudmans uppdrag. Även om utredningen har konstaterat att överlappningen av likartade insatser är störst bland de individer som uppstår försörjningsstöd från kommunen så är detta endast ett av flera syften med regleringen.

---

<sup>38</sup> Prop. 2008/09 :193, s. 33.

<sup>39</sup> Prop. 2008/09 :193, s. 32.

När det är möjligt ska planen upprättas tillsammans med den enskilde.

### Krav på planens innehåll

Den samordnade individuella planeringen ska dokumenteras i en plan. Av den ska det framgå vilka insatser som behövs och vilken huvudman som svarar för vilken insats. Om åtgärder ska vidtas av någon annan än socialtjänsten eller Arbetsförmedlingen och som är av betydelse i sammanhanget, ska det även anges vilka dessa är (åtgärder och huvudmän). Det skulle exempelvis kunna vara att den enskilde även kommer att behöva genomgå en behandling i landstingets regi, eller få insatser från Försäkringskassan. Syftet är att den enskilde ska kunna få en heltäckande bild av det offentliga stödet och även kunna planera sin vardag på längre sikt. Det kan dock noteras att den enskilde avgör vilka insatser som ska redovisas i planen eftersom dennes samtycke krävs.<sup>40</sup> Slutligen ska det även framgå om Arbetsförmedlingen eller socialtjänsten ska ha det övergripande ansvaret för planen i det enskilda fallet. Ett sådant övergripande ansvar kan innebära att denne är sammankallande och den enskildes kontakt i frågor som avser planen.<sup>41</sup>

### Kommunen eller socialnämnden?

När den första samordnade individuella planeringen skulle införas i SoL uppstod frågan om det skulle vara kommunen eller socialnämnden som enligt lydelsen fick ansvaret för att upprätta planen. Regeringen ansåg att det var viktigt att skyldigheten riktar sig mot samma nivå som den andra parten, i det fallet landstinget, även om det i praktiken skulle komma att bli socialnämnden som utförde uppgiften.<sup>42</sup> I anslutning till detta poängterade regeringen att planerings-skyldigheten inte ger huvudmännen rätt att fatta beslut om det stöd som den andre huvudmannen ansvarar för. Utredningen ser inte heller i detta avseende något skäl att föreslå en utformning som avviker från förslaget.

---

<sup>40</sup> Prop. 2008/09:193, s. 33.

<sup>41</sup> Prop. 2008/09:193, s. 33.

<sup>42</sup> Prop. 2008/09:193, s. 22.

## Sekretess

Någon ändring i befintliga sekretessregler föreslås inte. Det innebär att utlämnandet av uppgifter om den enskildes personliga förhållanden inom ramen för den samordnade individuella planeringen ska baseras på den enskildes samtycke.

### 10.2.6 Individens utbildningsbehov ska i första hand tillgodoses av reguljär utbildning

Det förekommer kritik mot att arbetsmarknadsutbildningen, som definieras i det arbetsmarknadspolitiska regelverket, överlappar utbildningar i det reguljära utbildningssystemet. Det förekommer till exempel att Arbetsförmedlingen upphandlar utbildningar som liknar de som ges av kommunerna i den kommunala vuxenutbildningen. Detta innebär att kommunerna kan ha tomma platser på sina utbildningar samtidigt som Arbetsförmedlingen betalar för utbildningar som tillgodoser samma behov hos den enskilde. Förutom uppenbara effektivitetsbrister så skapar systemet otydligheter om vilken offentlig aktör som ansvarar för vad i förhållande till den enskilde.

Arbetsmarknadsutbildningen ska komplettera det reguljära utbildningssystemet. Ett förslag som är ägnat att minska överlappningen lämnas i avsnitt 8, En ändamålsenlig användning av utbildningsinsatser. Förslaget innebär att om Arbetsförmedlingen bedömer att den arbetssökande bör gå en utbildning ska det reguljära utbildningssystemet nyttjas i första hand. Enbart om behovet inte kan tillgodoses på detta sätt får den enskilde anvisas en arbetsmarknadsutbildning som tillhandahålls av Arbetsförmedlingen (i intern regi eller genom leverantörer). Förslaget bedöms också bidra till ökad tydlighet i allmänhet för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun på det arbetsmarknadspolitiska området.

### 10.2.7 En allmän skyldighet att samverka med kommunerna införs i Arbetsförmedlingens instruktion

**Förslag:** I förordningen (2007:1030) om instruktion för Arbetsförmedlingen tydliggörs att Arbetsförmedlingen ska samverka med kommunerna.

**Bedömning:** Betydelsen av samverkan mellan stat och kommun bör framgå såväl på en övergripande nivå i Arbetsförmedlingens instruktion som i konkreta uppgifter.

I dag anges att Arbetsförmedlingen ska samverka med bland annat kommunerna inom ramen för finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. Utredningen anser att bestämmelser som avser samverkan bör regleras på samma ställe om det är möjligt. Sådana bestämmelser lämpar sig väl för myndighetens instruktion. En bestämmelse om generell samverkan med kommunerna finns i förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Den flyttas därmed till instruktionen.

### 10.2.8 En utvärdering genomförs av IFAU

**Förslag:** Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) får i uppdrag att analysera effekterna av införandet av bestämmelsen om samordnad individuell planering. I uppdraget ingår att beskriva och analysera hur utredningens förslag påverkat Arbetsförmedlingens och kommunernas samverkan. IFAU ska vidare följa upp hur den nya samverkan stärkts med utgångspunkt i utredningens förslag och utifrån analysen föreslå hur genomförandet av förslagen kan vidareutvecklas.

Utredningen bedömer att skyldigheten för Arbetsförmedlingen och kommunerna att samordna sina insatser tillsammans med tydliggörandet av Arbetsförmedlingens ansvar i instruktionen bidrar till att tydliggöra ansvarsfördelningen. Mot bakgrund av den bild som utredningen har skaffat sig under arbetets gång behövs även mer ingripande förändringar för att minska överlappningen. Här avses förslagen om att upphäva lagen om arbetslöshetsnämnd respektive 4 kap. 4 § i SoL. Dessa förslag kommer sannolikt att få konsekvenser, särskilt för kommuner som i dag bedriver en omfattande arbetsmarknadspolitisk stödverksamhet. Därför är det viktigt att införandet av dessa båda förslag inte forceras. Däremot bör förändringen påbörjas snarast. Utredningen bedömer att de negativa konsekvenserna kommer att dämpas genom ett initialt införande av bland annat

den samordnade individuella planen i kombination med en utdragen införandeprocess av det kompletta förslagspaketet. För att säkerställa att förändringen förlöper som förväntat föreslår utredningen att IFAU utvärderar effekterna av den första etappen av införandet av utredningens förslag (se avsnitt 10.3.3).

### **10.2.9 Sammanfattning**

För att komma tillrätta med problemet att de offentliga resurserna inte används effektivt och att den enskilde inte får bästa möjliga stöd från offentlig sektor har utredningen valt att föreslå en lösning som minskar överlappningen mellan stat och kommun inom de områden där problem har identifierats. Dessa områden är allmänt arbetsmarknadsstöd, utbildning och socialt stöd. Det föreslås också en ökad skyldighet att samarbeta genom införandet av den samordnade individuella planeringen. Planeringen ska upprättas när den enskilde har behov av insatser från såväl Arbetsförmedlingen som kommunen. Slutligen föreslås även ett uttryckligt lagstöd för kommunernas befogenheter att ackvirera platser för feriearbete och feriepraktik på andra arbetsplatser än i den kommunala verksamheten. Utredningen menar att det är på föreslaget sätt som det är effektivt att enskilda kommuner medverkar i genomförandet av arbetsmarknadspolitiken.

## **10.3 Konsekvensanalyser**

### **10.3.1 Vad är problemet?**

I utredningens direktiv anges att kommunernas verksamhet är en förutsättning för en väl fungerande arbetsmarknad. Utredningen ska bland annat lämna förslag som förbättrar samverkan och ansvarsfördelningen mellan aktörer på nationell, regional och lokal nivå. I tilläggsdirektivet beskrivs problemet som att det finns hinder för en ökad kommunal medverkan i arbetsmarknadspolitiken. Upphandlingsregelverket, Arbetsförmedlingens utformning av sina upphandlingar och begränsningarna i den kommunala befogenheten är enligt regeringen exempel på sådana hinder. Man menar också att överlappning mellan kommunernas arbetsmarknadsinsatser för försörjningsstödstagare och Arbetsförmedlingens åtgärder kan leda till att de



offentliga resurserna inte används effektivt och att den enskilde inte får bästa möjliga stöd från det offentliga. Enligt direktivet ska utredningen analysera om kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken bör förtydligas och vid behov lämna fullständiga författningsförslag. Utredningen ska även lämna förslag om hur enskilda kommuner i de fall det är effektivt i högre grad ska kunna medverka i genomförandet av arbetsmarknadspolitiken.

I delbetänkandet konstaterade utredningen att de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna har ökat i sådan omfattning att det i vissa fall kan vara relevant att tala om två parallella system. Både Arbetsförmedlingen och kommunerna anser att dagens ansvarsfördelning är otydlig. De betydande skillnaderna i hur kommunerna och Arbetsförmedlingen uppfattar det statliga åtagandet, och därmed ansvarsfördelningen dem emellan, påverkar också hur samverkan fungerar. Dessutom kunde utredningen beskriva att mottagare av försörjningsstöd inte förefaller få insatser från Arbetsförmedlingen i samma utsträckning som arbetslösa med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

Under arbetet har utredningen övervägt flera olika alternativ för att lösa problemet. De redovisas i detta avsnitt. Arbetet har också kastat nytt ljus över problembilden. För att komma tillrätta med problemet att de offentliga resurserna inte används effektivt och att den enskilde inte får bästa möjliga stöd från offentlig sektor har utredningen valt att föreslå en lösning som innebär dels en tydligare ansvarsfördelning mellan stat och kommun, dels en utökad skyldighet att samarbeta. Ansvarsfördelningen tydliggörs på såväl det arbetsmarknadspolitiska som det socialpolitiska och utbildningspolitiska området.

### 10.3.2 Vilka berörs av förslaget?

Förutom Arbetsförmedlingen berörs även kommunerna, leverantörer till både kommuner och Arbetsförmedlingen, eventuellt folkbildningen, arbetsgivare som nyttjar kommunernas arbetsmarknadsstöd och enskilda.

### 10.3.3 Ikraftträdande och informationsinsatser

Utredningen erfar att det finns en oro för att enskilda – främst försörjningsstödstagare – kommer att stå utan arbetsmarknadspolitiskt stöd om det tydliggörs att kommunerna inte längre har befogenhet att anordna sådana insatser. För att minska risken för att detta inträffar föreslår utredningen att förslaget genomförs i två etapper:

#### 1. Etapp 1

- a) Det statliga åtagandet förtydligas i Arbetsförmedlingens instruktion.
- b) En allmän skyldighet att samverka med kommunerna införs i Arbetsförmedlingens instruktion.
- c) Ett uttryckligt stöd för kommunerna att skaffa platser för feriearbete och feriepraktik hos andra arbetsgivare införs i befogenhetslagen.
- d) En bestämmelse om samordnad individuell planering mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna införs.
- e) En bestämmelse om att individens utbildningsbehov i första hand ska tillgodoses av det reguljära utbildningsväsendet införs i verksamhetsförordningen.

#### 2. Etapp 2

- a) Lagen om arbetslöshetsnämnd upphävs.
- b) 4 kap. 4 § SoL upphävs.

Utredningen föreslår att etapp 2 genomförs med en fördröjning på tre år efter ikraftträdandet av den första etappen. Skälet till detta är att det ger de berörda parterna möjlighet att ställa om sina respektive verksamheter i rimlig takt, så att de negativa konsekvenserna av förslagen i etapp 2 kan mildras. Både den samordnade planeringen och utredningens andra förslag avseende en mer generell och strukturerad arbetsmarknadsbedömning förväntas dessutom skapa bättre förutsättningar för ett lyckosamt införande av etapp 2. Sådana effekter bedöms inte visa sig omedelbart utan kräver sannolikt viss tid. Mellan de två etapperna – två år efter ikraftträdandet av förslagen i etapp 1 – föreslås en utvärdering av IFAU.

Utredningen har varit i kontakt med ett stort antal kommuner. Majoriteten har ställt sig positiva till förslaget. Det finns dock risk för att vissa kommuner inte vågar lita på att förslaget på sikt kommer att vara till fördel för kommunen och dess medborgare. Det kan till exempel kunna röra sig om kommuner som har byggt upp en omfattande arbetsmarknadsverksamhet eller där Arbetsförmedlingen inte har någon lokal närvaro längre. Utredningen ser här en kommunikationsutmaning som behöver hanteras. Informationsinsatserna bör bekostas av staten.

#### **10.3.4 Överensstämmelse med EU-rätten**

Fördelning av befogenheter mellan myndigheter är en nationell angelägenhet. Unionsrätten lägger sig inte i vilken organisation som ska utföra vilken uppgift. Detta kan jämföras med regleringen av hur befogenheter kan lämnas över, som däremot följer av unionsrätten i aktuellt avseende. Utredningen bedömer inte att förslaget har någon inverkan på Sveriges åtagande i förhållande till EU. Utredningen har vidare valt att inte föreslå någon ändring kopplat till upphandlingsregelverket, som styrs av EU:s upphandlingsdirektiv. EU:s statsstödsregler får inte betydelse för förslaget.

#### **10.3.5 Konsekvenser för staten**

##### **Arbetsmarknadspolitiska åtgärder**

Förslagen i denna del innebär att kommunerna inte längre kommer att tillhandahålla arbetsmarknadspolitiska insatser.

Beroende på Arbetsförmedlingens bedömning av läget kan detta få betydande konsekvenser för myndigheten eller knappt några. Utredningen har fått uppfattningen att kommunerna på flera platser i landet har utökat sin närvaro på det arbetsmarknadspolitiska området av det enkla skälet att Arbetsförmedlingen inte har klarat av att säkerställa en likvärdig service i hela landet. Om det stämmer så innebär ett tillbakaträdande av kommunerna att Arbetsförmedlingen sannolikt behöver lägga resurser på en återetablering. I avsnitt 14 redovisas utredningens bedömning av de ekonomiska konsekvenserna av detta.

Att Arbetsförmedlingen blir den enda myndighet som tillhandahåller arbetsmarknadsstöd till sina målgrupper kan få till följd att det frigörs tid som tidigare har lagts på diskussioner och förhandlingar med kommunerna om vem som gör vad i enskilda fall. Hur mycket resurser som detta har tagit i anspråk har utredningen inte haft möjlighet att räkna på.

Personal på Arbetsförmedlingen kan komma att uppleva att myndighetens uppdrag blir tydligare genom att den förvirring som förekommer kring ansvarsfrågan skingras. Även om inte kommunerna agerande på området innebär att ansvar har flyttats över från Arbetsförmedlingen till kommunerna så har utredningen erfarit att det förekommer en missuppfattning om att kommunerna inte tar sitt ansvar.

### **Sociala insatser**

Förslagen i denna del innebär att Arbetsförmedlingen inte ska tillhandahålla sociala insatser (i intern eller extern regi). I stället ska myndigheten samordna med kommunerna, som har detta ansvar, så att den enskilde som är i behov av stöd inom båda politikområdena kan få ett individuellt anpassat offentligt stöd.

Förslagen får till följd att Arbetsförmedlingen behöver se över vilka justeringar i verksamheten som behöver göras för att säkerställa att det sociala området lämnas åt kommunerna. Det kan avse både inslag i tjänster som är upphandlade eller omfattas av ett valfrihets-system eller som utförs av andra aktörer på uppdrag av Arbetsförmedlingen. Det kan även omfatta arbetsuppgifter som utförs i intern regi.

Arbetsförmedlingen behöver också, tillsammans med kommunerna, hitta arbetssätt för att samverka där arbetsmarknadspolitik möter socialpolitik kring den enskilde.

### **Utbildning**

Förslaget i denna del innebär att Arbetsförmedlingen ska nyttja det reguljära utbildningsväsendet i stället för att lägga medel på nya egeninitierade utbildningar som i huvudsak överensstämmer med utbudet i det reguljära systemet. Konsekvenser för förslaget redovisas i avsnitt 8.

## Samordnad individuell planering

Förslaget i denna del innebär att det införs en skyldighet att samordna planeringen för stödet till den enskilde då denne är i behov av stöd från både Arbetsförmedlingen och socialtjänsten. Formerna för hur samverkan ska genomföras bestäms av Arbetsförmedlingen och bör kunna hantera lokala variationer mot bakgrund av rådande förutsättningar i respektive kommun. Att skapa sådana strukturer kan ställa krav på ökade resurser initialt.

### 10.3.6 Konsekvenser för företag

Företag upplever i dag att kommunerna utför insatser som även faller inom avtalade områden, exempelvis Stöd och matchning. Detta har inneburit att leverantörernas beräknade volymer (som leverantörer till Arbetsförmedlingen) kan ha blivit lägre. När dessa delar "återförs" till Arbetsförmedlingen är det rimligt att tro att volymerna ökar, i förhållande till nuvarande ordning. Detta kräver dock att kommunerna har anlitat leverantörer i mindre utsträckning än vad Arbetsförmedlingen gör för dessa tjänster. På motsvarande sätt så kan ett tillbakaträdande från kommunernas sida innebära att kommunernas leverantörer påverkas i form av försämrade möjligheter till intäkter. Förslaget i denna del bör därför få större betydelse för enskilda företag än för branschen. Det är samma tjänster som ska utföras men det rör sig sannolikt om olika leverantörer.

En konsekvens av tydliggörandet av ansvarsfördelningen kan vara att leverantörernas transaktionskostnader för deltagande i offentliga upphandlingar minskar. Köparen blir en och samma myndighet, jämfört med det stora antal kommuner som för närvarande är motparter till nuvarande leverantörer till kommunernas arbetsmarknadstjänster. Olika myndigheter utformar sina upphandlingsdokument på olika sätt, ställer olika krav, har olika avtalsvillkor och utvärderar på olika sätt.

Det finns inga kompletta uppgifter om hur mycket kommunerna köper arbetsmarknadstjänster för. I SKL:s statistik om kommunala arbetsmarknadsinsatser för 2017 anges att uppgifter har inkommit från 161 av 290 kommuner. 35 procent uppgav att de inte hade köpt arbetsmarknadsrelaterade tjänster från privata aktörer under året.

Nacka kommun redovisade högst kostnader med 22,8 miljoner kronor, därefter Örebro kommun med 12,3 miljoner kronor. I 2016 års statistik anges att Stockholm kommun hade redovisat högst kostnader med 39,7 miljoner kronor, därefter Helsingborg med 21,1 miljoner kronor. 143 kommuner hade lämnat uppgift om kostnad för köpta tjänster.

Utredningen har inte funnit några uppgifter om fördelningen av dessa kostnader på olika kommunala arbetsmarknadsåtgärder. Utifrån kategoriseringen av sådana åtgärder är det dock rimligt att tro att största delen ligger inom den kategori som avser kommunens egna initiativ till insatser för enskilda ("Som anordnare av insatser till enskilda"). Att ta emot personer i praktik, arbetsträning eller subventionerad anställning i egen regi kan svårligen läggas ut till en extern part. Att samarbeta med Arbetsförmedlingen är troligen något som utförs i egen regi. Kommunerna skulle däremot kunna köpa tjänsten att få fram praktikplatser och feriearbeten hos andra arbetsgivare. De tjänster som köps inom ramen för den kommunala vuxenutbildningen kategoriseras troligen inte som arbetsmarknadsåtgärder. Köp av studie- och yrkesvägledningstjänster skulle dock kunna finnas här, i den utsträckning kostnaderna för inköp inte skulle läggas till utbildningsområdet.

Eftersom förslaget kommer att innebära att omfattningen av särskilt kommunernas arbetsmarknadsstöd till enskilda minskar bedömer utredningen att även kostnaderna för inköp av tjänster kommer att minska. Att samma leverantör har avtal om samma tjänster men med olika uppdragsgivare – Arbetsförmedlingen respektive kommunerna – minskar därmed också. Av samma skäl minskar även krockarna mellan leverantörer av samma tjänst men på uppdrag av dessa olika uppdragsgivare, som agerar på samma marknad.

### 10.3.7 Konsekvenser för kommuner

#### Arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Förslagen i denna del innebär att kommunerna inte längre kommer att tillhandahålla arbetsmarknadsstöd. Det finns flera kommuner som har byggt upp en omfattande organisation för arbetsmarknadsfrågor och som årligen lägger stora belopp på detta politikområde.

I den mån dessa organisationer avser arbetsmarknadsstöd som omfattas av Arbetsförmedlingens åtagande kommer verksamheten att behöva upphöra. Delar som utgör socialt stöd eller primärt syftar till aktivering berörs dock inte av förslagen. Om sådan verksamhet bedrivs under namnet Jobbtorg kan den därmed kvarstå.

Kommunerna kan bara samverka kring uppgifter där man har befogenhet. En begränsning av befogenheterna på det arbetsmarknadspolitiska området kan därmed också innebära en begränsning av möjligheterna att samverka med Arbetsförmedlingen.

Lagen om arbetslöshetsnämnd, som utredningen föreslår ska upphävas, innehåller en skyldighet för kommunerna att ha en arbetslöshetsnämnd, antingen som en särskild nämnd eller att en annan nämnd får i uppdrag att vara arbetslöshetsnämnd. Om en kommun inte väljer något av dessa två alternativ så blir kommunstyrelsen automatiskt arbetslöshetsnämnden. Att upphäva lagen borde därför innebära att en befintlig inskränkning av självstyrelsen lyfts bort. Kommunerna är därmed fria att behålla den nuvarande funktionen på samma plats i organisationen eller välja en annan. När det gäller samverkan så kan de samverkansområden som utredningen har identifierat härledas till socialpolitik, näringspolitik, integrationspolitik och utbildningspolitik. I två fall – kartläggning av ungdomsarbetslösheten och samverkan kring arbetsmarknadspolitiska prognoser – är hemvisten inte lika självklar.

Många kommuner har under de senaste decennierna utvecklat en omfattande verksamhet och en hög kompetens på det arbetsmarknadspolitiska området. Det är sannolikt att denna kompetens kommer att behövas när Arbetsförmedlingens stöd ska utökas till de områden där kommunernas arbetsmarknadstjänster har ersatt Arbetsförmedlingens tjänster. Behovet av stöd förändras rimligen inte till följd av förslaget. Däremot kommer det ökade behovet av arbetskraft hos Arbetsförmedlingen sannolikt vara mindre än de årsarbetskrafter som utfört kommunernas arbetsmarknadsåtgärder. Utredningen har dessutom – som ett av skälen mot de parallella systemen – anfört att det är sannolikt att det i dag utförs dubbelarbete. Som visats ovan (se avsnitt 10.1.3) bedömer utredningen även att det rör sig om en mindre omfattning än den som redovisas i SKL:s statistik. Detta beror på att utredningens definition av arbetsmarknadspolitiska åtgärder inte verkar överensstämma med vad som enligt statistiken utgör arbetsmarknadspolitiska åtgärder. För att minska de

negativa konsekvenserna av återgången till en större statlig närvaro även i praktiken så är det av största vikt att denna kompetens tas tillvara. Det är även sannolikt att övertagande av denna kompetens kan ge stora vinster för en ökad förståelse för kommunernas verksamhet. Därmed bör samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna kunna förbättras ytterligare.

Det är dock rimligt att tro att förslaget kommer att innebära en nedskärning av personal i de kommuner som har byggt upp en omfattande arbetsmarknadsverksamhet som ger stöd åt arbetslösa och arbetsgivare som söker arbetskraft.

### **Kommunerna får uttryckligt lagstöd för att ordna platser till feriearbete och feriepraktik**

Redan i dag tar kommunerna ett stort ansvar när det gäller att hitta platser till feriearbete och feriepraktik på andra arbetsplatser än i den kommunala verksamheten. I praktiken kommer förslaget därför inte att få några konsekvenser såvitt utredningen bedömer. När lagen om arbetslöshetsnämnd och anvisningsbestämmelsen i 4 kap. 4 § SoL upphävs är det dock viktigt att undanröja eventuella oklarheter om kommunernas befogenhet i detta avseende.

### **Sociala åtgärder**

Att Arbetsförmedlingen inte längre kommer att tillhandahålla sociala insatser bedöms kunna bidra till en ökning i den kommunala verksamheten, såvida kommunerna gör samma bedömning av behovet av sociala insatser som Arbetsförmedlingen har gjort.

### **Utbildning**

Förslaget i denna del innebär att Arbetsförmedlingen ska nyttja det reguljära utbildningsväsendet i stället för att lägga medel på nya egeninitierade utbildningar som i huvudsak överensstämmer med utbudet i det reguljära systemet. Konsekvenser för förslaget redovisas i avsnitt 8.



## Samordnad individuell planering

Den del av förslaget som innebär att kommunerna och Arbetsförmedlingen ska samordna sina respektive stöd utgör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Syftet med denna reglering är att ta tillvara på de synergier som kan uppnås om båda aktörer bidrar. Förutom att öka kvaliteten, effektivisera arbetet och motverka konflikter mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna så syftar regleringen även till att öka förtroendet för det offentliga stödet hos den enskilde och skapa bättre förutsättningar för en likvärdig service. Utredningen bedömer att förslaget utgör ett effektivt sätt att uppnå nämnda ändamål. En viktig aspekt är att regleringen är tvingande. Det finns annars risk för att någon förändring inte kommer till stånd. Här har utredningen gjort en intresseavvägning mellan den kommunala självstyrelsen å ena sidan och möjligheterna att komma tillrätta med problemet å andra sidan. När det tydliggörs att kommunerna inte har möjlighet att verka fritt på det arbetsmarknadspolitiska området är det än viktigare att kommunernas kompetens tillvaratas på något annat sätt. En tvingande reglering bedöms därför även kunna mildra de negativa verkningarna av kommunernas frånträde från det statliga åtagandet.

Utredningen anser att den kommunala finansieringsprincipen blir tillämplig när skyldigheten att upprätta en samordnad individuell planering införs.<sup>43</sup>

## Vilka uppgifter blir kvar hos kommunerna?

Utredningens förslag innebär att kommunerna kommer att ha en fortsatt stor betydelse för arbetsmarknadens funktionssätt, särskilt i gränslandet mot andra politikområden. Rollen kommer dock att se

---

<sup>43</sup> Det kan noteras att denna typ av samordnad planering återfinns på flera områden, exempelvis i SoL 2:7 där socialtjänstens planering ska ske tillsammans med landstinget. Socialutskottet ansåg då, enligt bet. 2009/10:SoU3 s. 14, att den nya skyldigheten inte skulle få till följd att nya medel tillskötts kommunerna, trots att finansieringsprincipen bedömdes aktualiseras. I prop. 2008/09:193 anges följande:

”Den föreslagna bestämmelsen om skyldigheten att ingå överenskommelser kommer, enligt regeringens bedömning, inte att innebära några ekonomiska eller andra konsekvenser för huvudmännen. Motiv för denna bedömning är att det inte är fråga om någon ambitionshöjning, med hänsyn till att huvudmännen redan i dag är skyldiga enligt lag att samverka. Ett krav på en överenskommelse torde snarare bidra till att effektivisera samarbetet och skapa förutsättningar för samordnade insatser. Formaliseringen av samarbetet bör därför också verka kostnadsbesparande på sikt.”

annorlunda ut jämfört med i dag. Kommunerna kommer inte längre att på frivillig basis lägga omfattande egna resurser på uppgifter som Arbetsförmedlingen ansvarar för. I stället ska kommunerna i större utsträckning bidra med sin särskilda kompetens som samarbetspart till Arbetsförmedlingen och som anordnare av sociala insatser. Genom att renodla såväl Arbetsförmedlingens som kommunernas uppgifter bör effektiviseringsvinster kunna uppnås. Utredningens förslag innebär att kommunernas framtida medverkan kommer att se ut på följande sätt:

Tabell 10.1 Kommunernas framtida medverkan

|  |
|--|
| <b>Som arbetsgivare</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Subventionerade anställningar</li> <li>Mottaga praktikanter, inkl. yrkeskompetensbedömning</li> <li>Mottaga personer för arbetsträning</li> <li>Mottaga feriearbetare</li> <li>Anordna sysselsättning i Komhall</li> </ul>  |
| <b>Som samarbetspart till Arbetsförmedlingen</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Samordnad individuell planering av stöd till den enskilde</li> <li>Framtagande av prognoser och planer avseende näringsliv respektive ungdomsarbetslöshet</li> <li>Arbetsmarknadsmässor (näringsliv), även självständigt</li> <li>Starta eget-verksamhet (näringsliv), även självständigt</li> <li>Finsam</li> <li>Utbildningskontrakt</li> </ul> |
| <b>Främja sysselsättning i annans regi</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Sysselsättningskrav i upphandlingar</li> <li>Reserverad upphandling</li> </ul>  |
| <b>Som anordnare i utbildningspolitiken</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Komvux</li> <li>Studie- och yrkesvägledning</li> <li>Validering mot utbildning</li> </ul>   |
| <b>Som anordnare av insatser till enskilda</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Anordna sysselsättning i Komhall</li> <li>Sociala insatser</li> <li>Ackvirera platser till feriearbete och feriepraktik</li> </ul>  |

Däremot ska kommunerna inte:

- Självständigt anordna subventionerade anställningar och arbetspraktik i egen eller annans regi (notera dock undantaget avseende feriearbete och feriepraktik).
- Utföra validering mot yrke.
- Tillhandahålla jobbsökaraktiviteter, coachning och matchningsstöd, till arbetssökande (även försörjningsstödstagare).
- Hjälpa arbetsgivare med att hitta lämpliga kandidater.

I det följande kommenteras kommunernas respektive roller.

### **Kommunen i rollen som arbetsgivare**

Som arbetsgivare har varje kommun en självklar roll i arbetsmarknadspolitiken genom att vara den största eller en av de största lokala arbetsgivarna. Denna roll berörs inte av utredningens förslag.

Det är viktigt att skilja på sådant som kommunen utför primärt i egenskap av arbetsgivare och sådant som innebär att kommunen ger den arbetssökande arbetsmarknadsstöd.

I det första fallet behandlas kommunen som alla andra arbetsgivare och kan få ersättning för vissa kostnader på samma sätt som om den hade varit en privat arbetsgivare som tar emot en person i subventionerad anställning, arbetsträning eller arbetspraktik.<sup>44</sup> Det är dock Arbetsförmedlingen som tillhandahåller och möjliggör stödinsatsen. Det offentligfinansierade stödet kommer därmed från staten och inte kommunen. Kommunens arbetsgivarintresse får anses bestå i behovet av arbetskraft till verksamheten och förhoppningen om att den anvisade individen ska visa sig kunna tillgodose detta behov på sikt. Kommunernas agerande kan inte hänföras till det område som enbart ska handhas av staten, här Arbetsförmedlingen. Det är en annan sak om kommunerna själva initierar en stödinsats, se avsnitt 10.1.3.

Utredningen bedömer att kommunerna bör kunna ikläda sig rollen som arbetsgivare även på arbetsmarknadspolitikens område utan särskilt, befogenhetsutvidgande, lagstöd. Det kan dock kräva att det

---

<sup>44</sup> Subventionerad anställning omfattar introduktionsjobb, nystartsjobb, extratjänst, lönebidrag och yrkesintroduktionsanställning.

finns ett arbetsgivarintresse som beskrivs ovan. Om ett sådant intresse saknas skulle mottagandet däremot kunna utgöra understöd till en enskild. Då krävs särskilt lagstöd.

För att bedöma om det finns ett arbetsgivarintresse vid mottagande av en arbetssökande i en viss åtgärd så kan man titta på om det finns några privata arbetsgivare som agerar på samma sätt. Utredningen konstaterar att även privata arbetsgivare tar emot arbetssökande i subventionerade anställningar, på arbetspraktik och för arbetsutbildning.

Kompetensenligheten får dock bedömas i det enskilda fallet av domstol.

Mot bakgrund av att arbete i rollen som arbetsgivare inte bör kategoriseras som arbetsmarknadsåtgärder vore det önskvärt att kunna se hur stor del av de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna som utgörs av denna kategori. Befintlig statistik särskiljer dock inte arbetsmarknadsåtgärderna enligt de två beskrivna typerna<sup>45</sup>. Utifrån beskrivningarna av de redovisade kommunala arbetsmarknadsåtgärderna finns det dock anledning att tro att kommunen som arbetsgivare utgör en inte oväsentlig del av kategorierna Arbetsprövning/-utbildning, Arbetsmarknadsanställningar, Praktik i offentlig regi och Feriejobb/praktik.<sup>46</sup> Tillsammans utgör dessa hälften av den arbetstid som enligt SKL lades på kommunala arbetsmarknadsåtgärder 2017.

## Kommunen i rollen som samarbetspart

Kommunerna och Arbetsförmedlingen samarbetar redan i dag i många olika avseenden. Befintliga samarbeten (se avsnitt 10.1.5) berörs inte av utredningens förslag. I stället förtydligas vikten av samarbete i allmänhet och i synnerhet genom regleringen av den samordnade individuella planeringen mellan Arbetsförmedlingen och kommunen. Utredningen bedömer att kommunernas sociala stöd och deras kunskap om det lokala näringslivet bör tas tillvara genom samarbete.

Bedömningen är att samarbetet kommer att underlättas av tydliggörandet av ansvarsfördelningen.

---

<sup>45</sup> Dvs. enbart som arbetsgivare som tar emot en anvisad person från Arbetsförmedlingen respektive som anordnare av insatsen.

<sup>46</sup> Se avsnitt 10.1.3 för en redogörelse av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna.

### **Som främjare av sysselsättning i annans regi**

Kommunerna har möjlighet att enligt upphandlingslagstiftningen ställa sysselsättningskrav som avtalsvillkor. Det kan handla om att den som vinner kontraktet ska sysselsätta ett antal personer som bedöms stå långt från arbetsmarknaden, när denne utför avtalad tjänst. Det finns även en möjlighet att begränsa de aktörer som får lämna anbud till verksamheter där minst 30 procent är funktionshindrade eller har svårt att komma in på arbetsmarknaden.

### **Som anordnare av utbildningar**

Utredningen föreslår att användandet av utbildningar i det reguljära utbildningsväsendet tydliggörs. Se konsekvensanalyser för detta förslag i avsnitt 8.

### **Som anordnare av insatser till enskilda**

I denna kategori samlas sådant arbete som innebär stöd till både arbetsgivare som söker arbetskraft och till arbetssökande. Det kan handla om insatser till arbetssökande för att komplettera deras kompetens så att de förs närmare arbetsmarknaden, hjälp med att förbättra ansökningshandlingar och hitta passande tjänster att söka, eller stöd till arbetsgivare att hitta lämpliga kandidater.

Enligt utredningens förslag är det Arbetsförmedlingens uppgift att svara för arbetsmarknadsstöd till de personer som är anmälda hos myndigheten. Detsamma får anses gälla i dag. För andra enskilda finns inte samma begränsning. För kommunernas del så återfinns begränsningen då i stället i den kommunala kompetensen. Utgångspunkten är att stöd till enskilda inte kan vara av allmänt intresse för kommunen.<sup>47</sup>

Kommunerna kommer i fortsättningen att kunna utföra uppgifter som syftar till att hitta platser för feriearbete och feriepraktik.

---

<sup>47</sup> Se till exempel RÅ 1930 ref. 1 och RÅ 1991 ref. 64.

### 10.3.8 Konsekvenser för enskilda

Förslaget innebär att det blir tydligare för den enskilde vilken aktör som ger vilket typ av stöd. Med en samordnad individuell planering bör även det offentliga stödet till den individen kunna utgöra en kedja av insatser som har fastställts med hjälp av kompetens inom arbetsmarknadspolitiken såväl som socialpolitikens område. Därigenom bör den enskilde både uppleva en förbättrad tydlighet och snabbare kunna få samordnade insatser från både stat och kommun. Dessa konsekvenser bör dels leda till ett förbättrat förtroende för det statliga respektive kommunala stödet, dels förkorta den enskildes tid i arbetslöshet.

Om Arbetsförmedlingen och kommunerna däremot inte tar hela sitt ansvar så finns kommunerna respektive Arbetsförmedlingen inte längre där som ett skyddsnät, som garanterar det offentliga stödet till den enskilde. Då är risken att tiden i arbetslöshet i stället förlängs för den arbetssökande.

För de individer som är i behov av fysisk kontakt kan förslaget innebära en försämring med tanke på Arbetsförmedlingens pågående arbete att minska den fysiska närvaron (se bilaga 1 till detta kapitel).

### 10.3.9 Andra konsekvenser

Utredningen bedömer inte att förslagen får några särskilda konsekvenser för:

- Brottsligheten
- Klimat och miljö
- Regional tillväxtpolitik
- Digitalisering.

### Konsekvenser för ESF-projekt

Arbetsförmedlingen och kommunerna samarbetar inom ramen för EU:s strukturfonder. Genom Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet) finansieras projekt som ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad och en varaktigt ökad sysselsättning

på lång sikt. Kommuner har i allt större utsträckning ansökt om pengar från fonden. Många av de kommuner som utredningen har varit i kontakt med anser att samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna försvårats på grund av att det råder osäkerhet om Arbetsförmedlingen kan medfinansiera tjänster inom ramen för socialfondens samverkansprojekt, då Arbetsförmedlingen upphandlar liknade arbetsmarknadstjänster som kan anses vara likvärdiga med de tjänster som kommunerna erbjuder. Utredningens förslag kan påverka socialfondsprogrammets genomförande, både under innevarande programperiod och kommande, men inte så att det uppstår några direkta hinder. I förlängningen borde en tydligare ansvarsfördelning innebära större möjligheter för ESF att påverka strukturer, skapa bestående effekter och implementering av lyckade metoder och arbets sätt. Det kan till och med bli så att samverkan mellan stat och kommun blir ett måste med en tydligare gränsdragning, för att nå framgång. Med fokus i den sociala pelaren så kan ansvarsfördelningen innebära att ESF också kommer samarbeta ännu mer med kommunerna och stödja kommunerna i andra åtaganden som exempelvis vägledning och sociala insatser. Förslagen till ESF och för programperioden 2021–2027 tyder på att projekten i ännu större utsträckning kommer att jobba med svaga grupper och sociala frågor.<sup>48</sup>

### Konsekvenser för jämställdheten

Utredningens förslag bör innebära att fler kvinnor och män får tillgång till en väl fungerande samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunernas verksamheter. Därigenom bör den enskilde både uppleva förbättrad tydlighet och samordnade insatser från både stat och kommun.

---

<sup>48</sup> ESF+ ska investera på tre områden: 1) Utbildning och livslångt lärande. 2) Effektiva arbetsmarknader och lika tillgång till sysselsättning av hög kvalitet. 3) Social inkludering, hälsa och fattigdomsbekämpning. Frågor och svar om den nya socialfonden och globaliseringsfonden. 2021–2027 – Europeiska kommissionen – Faktablad. Europeiska socialfonden+ (ESF+) IP/18/3923.

## Möjligheter att nå de integrationspolitiska målen

Med tydligare möjlighet att ta del av samordnade insatser ges ett bredare utbud av insatser att erbjuda den enskilde som har behov av detta. Det innebär att nyanländas heterogena behov kan tillgodoses. Oavsett om en person som är ny i Sverige behöver en insats från kommunen eller Arbetsförmedlingen ska den samordnade insatsen kunna tillgodose den enskildes behov på ett mer ändamålsenligt sätt. Ett samspel har påverkan på möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen bör även det offentliga stödet till den individen kunna utgöra en kedja av insatser som har fastställts med hjälp av kompetens inom arbetsmarknadspolitikens såväl som socialpolitikens område. Utredningens förslag syftar till att säkerställa insatser till arbetssökande för att komplettera deras kompetens så att de förs närmare arbetsmarknaden, vilket innebär bättre förutsättningar för utrikesfödda och nyanlända att kunna etablera sig på arbetsmarknaden.

## 10.4 Alternativa lösningar

Utredningen har även övervägt andra lösning än de föreslagna. Detta beskrivs kort nedan.

### 10.4.1 Kommunerna får ansvar för arbetsmarknadsstöd för personer som uppbär försörjningsstöd

I utredningens fokusgrupper 2017 framförde flera företrädare från kommuner anser att det finns behov av att erkänna kommunernas åtagande. De menade att utvecklingen på arbetsmarknaden och sammansättningen av de arbetslösa har formaliserat en breddning av kommunernas uppdrag. De kommuner som i undersökningen förespråkade ett utökat uppdrag för kommunerna angav flera skäl till varför de anser att kommunerna är en mer effektiv arbetsmarknadspolitisk utförare.

Flera kommuner lyfter kommunernas roll som kostnadsbärare för varaktig arbetslöshet som en central faktor som talar för ett utökat kommunalt utföransvar. Incitamenten att undvika ökade kost-



nader för försörjningsstöd styr kommunerna mot långsiktigt effektiva insatser som leder till hållbar arbetsmarknadsetablering. Detta är också förknippat med en tanke om att den som bär det ekonomiska ansvaret för ett samhällsproblem också bör sitta på verktygen för att åtgärda problemet. Vidare lyfter kommunerna att de har starkare lokalkännedom och lokala nätverk, bättre förutsättningar att anpassa insatserna efter lokala förutsättningar samt en bredare verktygslåda för olika aspekter av individförflyttning då man har ansvar för flera politikområden som skola och utbildning samt sociala insatser. En del kommuner lyfter även värdet i att en aktör har ett helhetsansvar för individens förflyttning där kedjan av insatser för arbetsmarknadsetablering utförs av samma aktör i samverkan med Arbetsförmedlingen.

Det finns delvis olika bilder av hur breddningen av det kommunala uppdraget i arbetsmarknadspolitik skulle se ut, där vissa kommuner menar att kommunerna bör få ett tydligare uppdrag att arbeta med de individer som i dag inte omfattas av Arbetsförmedlingens insatser och statlig finansiering för detta utökade ansvar i arbetsmarknadspolitik. Andra kommuner menar att kommunerna bör ta ansvar för hela kedjan och därmed överta utföraransvaret helt i arbetsmarknadspolitik. Arbetsförmedlingens roll bör då begränsas till analys av arbetsmarknadspolitik samt eventuellt individutredningar/-kartläggningar och myndighetsutövning i form av prövning av rätten till bidrag.

Detta alternativa förslag skulle innebära en avgränsning av det statliga åtagandet, med effekten att kommunerna får ansvar för att tillhandahålla praktiskt stöd till personer som uppbär försörjningsstöd. För kommunerna skulle ett sådant förslag innebära att de får fortsätta att finansiera sina insatser själva alternativt att en ny uppgift läggs på kommunerna, vilken i sådana fall skulle omfattas av finansieringsprincipen.<sup>49</sup>

Det som talar emot detta förslag är att det kan innebära att individer får olika stöd i olika kommuner beroende på kommunernas resurser och ambitionen att tillhandahålla insatser. Mellan kommunerna kan åtgärderna skilja sig åt i utformning och innehåll. Resultatet kan bli stora lokala variationer gällande exempelvis vem som

---

<sup>49</sup> Staten får inte ålägga kommuner och landsting nya uppgifter utan att tillhandahålla finansiering som motsvarar dessa uppgifter. Detta följer av den så kallade kommunala finansieringsprincipen.

ska få tillgång till kommunernas arbetsmarknadsinsatser. Vidare kan bli svårare att följa upp effekterna av arbetsmarknadspolitiken och svårare att sammanställa arbetsmarknadsstatistik.

Det saknas tydlig kunskap om de kommunala insatsernas effekter någon betydande effekt på deltagarnas arbetsmarknadsutfall och behov av offentlig försörjning (Forslund 2011, Andersson Joonas m.fl. 2016, Mörk 2011 och IFAU 2011).

En annan faktor som gör det svårt att studera effekter är att det sällan handlar om en tydlig avgränsad insats utan oftare om en mängd olika åtgärder som dessutom sker i olika kombinationer och parallellt med varandra. Detta faktum leder till svårigheter att urskilja vilken del av interventionen inom ett åtgärds paket som leder fram till ett visst resultat (Thorén 2014).

#### **10.4.2 Asymmetrisk ansvarsfördelning och kommunen som utförare**

Kommuner skulle kunna ta ett större ansvar i arbetsmarknadspolitiken på flera sätt. Ett sätt är att i författning överföra ansvaret för vissa uppgifter till kommunerna, som behandlats i föregående avsnitt. En variant är att överföra ansvaret till *vissa* kommuner. Det skulle skapa en asymmetrisk ansvarsfördelning; att ansvarsfördelningen ser ut på olika sätt i olika delar av landet. Ett annat sätt är att ge Arbetsförmedlingen och kommunerna möjlighet att avtala om vem som ska ta ansvar för viss uppgift. Det skulle också med all sannolikhet innebära en asymmetrisk ansvarsfördelning. Mot bakgrund av de skäl som anförs i föregående avsnitt bedömer utredningen inte att en överföring av ansvar skulle öka arbetsmarknadspolitikkens effektivitet.

Kommunerna skulle även kunna ta rollen som extern utförare av arbetsmarknadstjänster. Arbetsförmedlingen skulle då fortsatt ha ansvar för uppgiften medan kommunerna skulle agera på uppdrag av myndigheten. Att möjliggöra för kommunerna att utföra uppgifter på uppdrag av Arbetsförmedlingen, mot ersättning, har framförts som önskvärt från flera håll. Tillsammans med ett utökat användande av samarbetsavtal är detta ett alternativ som utredningen har övervägt.

## Samarbetsavtal

Samarbetsavtal definieras som upphandling mellan upphandlande myndigheter (till exempel statliga och kommunala myndigheter) som uppfyller ett antal kriterier i lagen om offentlig upphandling:<sup>50</sup>

1. upphandlingen syftar till att upprätta eller reglera formerna för ett samarbete mellan myndigheterna som ska säkerställa att de offentliga tjänster som myndigheterna ska utföra tillhandahålls för att uppnå myndigheternas gemensamma mål,
2. samarbetet styrs endast av överväganden som hänger samman med allmänintresset, och
3. myndigheterna på den öppna marknaden utövar mindre än 20 procent av den verksamhet som berörs av samarbetet.

Ett samarbetsavtal är undantaget upphandlingsregelverkets tillämpningsområde. Samarbetsavtal kallas ibland för Hamburgsamarbeten efter det rättsfall från EU-domstolen där undantaget har sitt ursprung.<sup>51</sup>

Det finns flera andra rättsfall där parterna har hävdat att det rör sig om ett samarbetsavtal men där domstolen konstaterat att avtalet avser ett köp av en tjänst. Därmed har det inte varit undantaget upphandlingsreglerna. Ibland kan det vara lättare att bedöma om det handlar om ett regelrätt köp i stället för samarbete genom att kontrollera om kriterierna för offentligt kontrakt uppfylls.<sup>52</sup> Det är inte möjligt att kringgå reglerna om samarbetsavtal och offentligt kontrakt genom att benämna avtalet som ett samarbetsavtal eller genom att hålla nere den eventuella ersättningen. En bedömning måste vidare göras i det enskilda fallet. Än så länge saknas vägledande domstolspraxis i någon större utsträckning. Ytterst är det EU-domstolen som avgör en sådan fråga.

---

<sup>50</sup> 3 kap. 17 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

<sup>51</sup> C-480/06 Hamburg.

<sup>52</sup> Om det (1) är ett skriftligt avtal, (2) med ekonomiska villkor, (3) som ingås mellan (a) en eller flera upphandlande myndigheter och (b) en eller flera leverantörer och (4) avser leverans av varor, tillhandahållande av tjänster eller utförande av byggtrepenad (1 kap. 15 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling). Enligt EU-domstolens rättspraxis måste det även uppstå rättsligt bindande skyldigheter av ömsesidigt bindande karaktär för att det ska vara fråga om ett offentligt kontrakt (C-51/15 Remondis p. 43).

Utredningen bedömer att samverkansmöjligheter redan nyttjas av Arbetsförmedlingen och kommunerna. Om Arbetsförmedlingen vill ge kommuner i uppdrag att utföra arbetsmarknadsstöd, som Arbetsförmedlingen har ett direkt ekonomiskt intresse av att de utförs, så är det sannolikt inte möjligt att använda sig av samarbetsavtal. Om något annat undantag (än samarbetsavtal) inte är tillämpligt så ska en konkurrensutsättning ske.

Det skulle kunna vara annorlunda om det förelegat en asymmetrisk ansvarsfördelning och att Arbetsförmedlingen ansvarade för en uppgift i en kommun, medan en (annan) kommun ansvarade för samma typ av uppgift i sin egen kommun. En samverkan i utförandet av uppgiften kanske då hade kunnat omfattas av ett samarbetsavtal enligt upphandlingslagstiftningen.

### **Kommunen som utförare på uppdrag av Arbetsförmedlingen**

Om en kommun ska kunna vara utförare, och få ersättning för sina tjänster, krävs att kommunen har befogenhet att handha uppgiften. Det ställs alltså samma krav på befogenhet oavsett om kommunen utför uppgiften på uppdrag av någon annan eller om kommunen företar åtgärden på eget initiativ. Det ter sig självklart att Arbetsförmedlingen enbart kan ersätta utförande som omfattas av myndighetens uppgifter. Det innebär därför att kommunerna måste tillhandahålla tjänster på det statliga området.

Befogenheten för kommunerna kan antingen framgå av den allmänna kommunala kompetensen enligt kommunallagen, av befogenhetslagen eller andra specialförfattningar. Huruvida en uppgift omfattas av den allmänna kompetensen får bedömas i det enskilda fallet. På arbetsmarknadsområdet skulle lagen om arbetslöshetsnämnd kunna ge sådan befogenhet. Som redovisats i avsnitt 10.2.2 råder det oklarheter om lagens betydelse i detta avseende. Regeringen har dock i förarbetena till befogenhetslagen (Ds 2008:66) bedömt att den ”allmänna begränsade kompetens” som följer av lagen om arbetslöshetsnämnd inte ger kommunerna befogenhet att inom ramen för arbetsmarknadspolitiska åtgärder kunna anordna aktiviteter för arbetslösa. Utredningen gör ingen annan bedömning.

Då återstår 6 kap. 2 § befogenhetslagen och 4 kap. 4 § SoL (anvisningsbestämmelsen). Enligt befogenhetslagen krävs en överenskommelse med Arbetsförmedlingen för att kommunen ska få tillhandahålla arbetsmarknadsinsatser. En överenskommelse skulle teoretiskt kunna vara ett avtal om utförande av en tjänst mot ersättning. I förarbetena till bestämmelsen (prop. 2007/08:1) anges dock att bestämmelsen endast gäller åtgärder som inte kan anordnas genom ett upphandlingsförfarande och där det inte kan uppstå en konkurrensnedvridning. Detta framgår inte av bestämmelsens lydelse, och inte heller i någon av de nu gällande förordningarna där det anges i vilka avseenden Arbetsförmedlingen får ingå sådana överenskommelser. En av förordningarna ger Arbetsförmedlingen möjlighet att ge kommunerna ekonomiskt stöd för anordning av studie- och yrkesvägledning och jobbaktiviteter med coachning inom ramen för ungdomsgarantin. Möjligheterna att använda sig av befogenheten som utgår från befogenhetslagen får dock tolkas av domstol.

I anvisningsbestämmelsen i SoL (4 kap. 4 §) anges att socialnämnden har möjlighet att efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen anvisa den som uppbär försörjningsstöd till praktik eller kompetenshöjande åtgärder. Om denna bestämmelse kan ge befogenhet att utföra uppgifter på uppdrag av Arbetsförmedlingen får avgöras av domstol.

Att utvidga kommunernas möjligheter att utföra uppgifter på uppdrag av Arbetsförmedlingen bör övervägas noga. Den typ av tjänster som är aktuella tillhandahålls i hög utsträckning av den allmänna marknaden. Att kommuner konkurrerar med näringslivet bör endast ske i undantagsfall.

Ett rättsfall som avser en kommun i egenskap av anbudsgivare är RÅ 2013 ref 98. Ett landsting upphandlade ambulansverksamhet. Räddningsnämnden i Malmö beslutade att lämna anbud på den del som omfattade upptagningsområdet Malmö, Trelleborg, Vellinge och Svedala. Regeringsrätten konstaterar att räddningstjänstlagen inte gäller sådan hälso- och sjukvård som avses i hälso- och sjukvårdslagen, bland annat sjuktransporter. Landstinget ansvarar för sådan verksamhet. Räddningstjänstlagen ger därmed inte kommunen rätt att utföra sådan verksamhet. Frågan är då om uppgiften kan omfattas av den allmänna befogenheten i kommunallagen:

Att bibehålla eller tillskapa en sådan organisation för att kunna delta i en upphandling av en tjänst för vilken landstinget svarar utgör enligt

Regeringsrättens mening inte en sådan angelägenhet av allmänt intresse som kommunen har rätt att engagera sig i. Redan av denna anledning skall överklagandet avslås.

I sammanhanget kan också läggas till att det enligt 3 kap. 27 och 28 §§ konkurrenslagen (2008:579) är förbjudet för stat, kommun och landsting att bedriva en så kallad konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Det finns en risk för att konkurrensen på en marknad snedvrids om en offentlig aktör konkurrerar med privata aktörer. Om kommunen har lagstöd för att bedriva en viss verksamhet så kan verksamheten dock inte förbjudas. Däremot kan förfarandeförbud fortfarande komma ifråga, som dock är en mindre ingripande sanktion.

För övrigt bedömer utredningen att det inte finns någon upphandlingsrättslig begränsning för kommunen att ikläda sig rollen som leverantör.<sup>53</sup>

## Slutsats

Eftersom utredningen inte funnit att det vore effektivt med en asymmetrisk ansvarsfördelning eller en utvidgad – klarlagd – möjlighet för kommunerna att utföra tjänster på uppdrag av Arbetsförmedlingen, har en annan lösning valts. De risker som är förknippade med ett sådant förslag har bedömts som stora. Om utredningen, tvärtom, hade kunnat konstatera att arbetsmarknadsstöd tillhandahålls mer effektivt i kommunal regi i något avseende hade snarare en överföring av ansvar varit aktuellt. Kommunernas nuvarande befogenheter att leverera tjänster på uppdrag av Arbetsförmedlingen får avgöras av rättstillämpningen.

Det kan dock tilläggas att utredningen bedömer att en stor del av de uppgifter som kommunerna betecknar som arbetsmarknadsåtgärder enligt SKL:s arbetsmarknadsstatistik (SKL 2018) i själva verket avser kommunernas roll som arbetsgivare. Kommuner som vill ta ett större ansvar på arbetsmarknadspolitikens område kan därmed vara mer aktiv i detta avseende.

---

<sup>53</sup> EU-domstolen har förtydligat innebörden av begreppet leverantör i målet C-107/98 Teckal. Där anges det att det inte har någon betydelse om leverantören själv är en upphandlande myndighet. I skäl 14 i LOU-direktivet anges vidare att alla juridiska personer oavsett om de är privata eller offentliga bör omfattas av begreppet leverantörer. Av skäl 31 följer att enbart det faktum att både köpare och utförare är myndigheter utesluter inte att upphandlingsreglerna är tillämpliga.

### 10.4.3 Ändring i 4 kap. 4 § SoL i stället för upphävande

Som ett alternativ till att upphäva anvisningsbestämmelsen i SoL (4 kap. 4 §) har utredningen övervägt att föreslå en ändring av bestämmelsen. Ändringen skulle bestå i att socialnämnden kan enbart anvisa till, och självständigt anordna, insatser som syftar till att *undantöja arbets hinder av sociala skäl* för försörjningsstödstagare. Möjligheten för socialnämnden att anvisa till praktik och kompetenshöjande insatser skulle därmed tas bort, av samma skäl som utredningen framhåller i den föreslagna lösningen (överlappning).

Detta begrepp – arbets hinder av sociala skäl – förekommer redan inom socialpolitiken. Biståndshandläggaren på kommunen registrerar skälet till att den enskilde är i behov av försörjningsstöd från kommunen, så kallat försörjnings hinder. Arbets hinder av sociala skäl utgör en typ av försörjnings hinder, (enbart) arbetslöshet en annan. Även om kommuner bedömer försörjnings hindren olika så borde det vara ett bättre alternativ att använda ett befintligt begrepp, än att introducera ett nytt begrepp som då skulle kräva större insatser att definiera, kommunicera och etablera.

Det hade dock vart lämpligt att åtminstone i någon utsträckning även söka definiera begreppet ”arbets hinder av sociala skäl”. En sådan uppgift skulle inte vara enkel mot bakgrund av den skiftande praxis som förekommer i olika kommuner, enligt utredningens bedömning. Resultatet hade i vilket fall varit att bestämmelsen skulle ange att socialnämnden får anvisa till sociala insatser, vilket inte borde kräva någon särskild reglering. Det följer redan av socialnämndens ansvar enligt andra bestämmelser i SoL. Att föreslå en sådan lösning bedömdes därför kunna skapa nya otydligheter. Utredningen har även haft som generella principer för förslagen att de ska bidra till att tydliggöra läget samt att bestämmelser som inte är nödvändiga ska undvaras. Av dessa skäl går utredningen inte vidare med denna lösning.

### 10.4.4 Nollalternativet

Befintliga önskade strukturer cementeras och skillnaderna i stödet till enskilda riskerar att öka. De kommunala arbetsmarknadsåtgärderna sysselsatte 2017 över fem tusen årsarbetskrafter enligt SKL:s statistik (SKL 2018). Det är en ökning med 20 procent sedan 2014.

2015 hade 94 procent av kommunerna någon arbetsmarknadsåtgärd, att jämföra med cirka 83 procent 2002.<sup>54</sup>

Utifrån kategoriseringen av sådana åtgärder är det dock rimligt att tro att största delen ligger inom den kategori som avser kommunens egna initiativ. Utredningen har dessutom – som ett av skälen mot de parallella systemen – anført att det är sannolikt att det i dag utförs dubbelarbete. Utredningen bedömer även att det rör sig om en mindre omfattning än den som redovisas i SKL:s statistik (se avsnitt 10.1.3). Detta beror på att utredningens definition av arbetsmarknadspolitiska åtgärder inte verkar överensstämma med vad som enligt statistiken utgör arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Det finns risk för att Arbetsförmedlingen omfördelar sitt stöd när kommunerna tar hand om uppgifter som Arbetsförmedlingen svarar för.<sup>55</sup> Dessa omständigheter tillsammans innebär att det finns en risk för att uppdelningen mellan vem som får arbetsmarknadspolitiskt stöd av staten respektive av kommunen avgörs av vilken ersättning individen uppbär. En ökning av kommunala arbetsmarknadsinsatser leder enligt bland annat Mörk (2011) och Ulmestig (2007) till en alltmer tudelad välfärdsstat.

Redan i dag råder missnöje om finansieringen av de arbetsmarknadsinsatser som kommunerna tillhandahåller. Det kan vara ett av skälen till att regeringen beslutar om olika initiativ genom vilka kommunerna får finansiering för sina insatser på det arbetsmarknadspolitiska området<sup>56</sup>. Sådana initiativ riskerar dock att förstärka de parallella systemen ytterligare. I utredningens direktiv anges att arbetsmarknadspolitiken är nationell och statligt finansierad samt att regelverket ska tillämpas enhetligt i hela landet. Den befintliga ordningen innebär att en enhetlig tillämpning blir svår att uppnå.

Utredningen har heller inte kunnat konstatera att kommunernas arbetsmarknadspolitiska insatser ger bättre resultat än motsvarande

---

<sup>54</sup> Andelen 2002 baseras dock på en enkät som inte besvarades av samtliga kommuner medan en genomgång av samtliga kommuner ligger till grund för 2015 års andel. IFAU rapport 2017:7, Vikman, Westerberg, s. 29.

<sup>55</sup> I utredningens delbetänkande, SOU 2017:82, *Vägledning för framtidens arbetsmarknad*, redogörs för utredningens enkät till kommuner på s. 210. Flera kommuner uttryckte i sina enkätsvar att de upplever att Arbetsförmedlingen lämnar ansvaret för att tillhandahålla insatser för personer med ekonomiskt bistånd till kommunerna. Salonen och Ulmestig (2004) konstaterade att en fjärdedel av arbetslösa försörjningsstödstagare erhöll insatser av Arbetsförmedlingen, jämfört med en tredjedel av de övriga inskrivna hos Arbetsförmedlingen.

<sup>56</sup> Se till exempel 14 a § förordningen om jobbgarantin (2007:813) får Arbetsförmedlingen besluta om och betala ut ekonomiskt stöd till bland annat kommuner som anordnar studie- och yrkesvägledning eller jobbsökaraktiviteter med coaching.



insatser som utförs inom ramen för Arbetsförmedlingens verksamhet. Det saknas tydligt forskningsstöd för att kommunala arbetsmarknadsinsatser har någon betydande effekt på deltagarnas arbetsmarknadsutfall och behov av offentlig försörjning. Av detta skäl kan nuvarande ordning innebära att färre personer kommer i arbete eller utbildning.

Ytterligare en konsekvens är att det blir fortsatt svårt att samla statistik och bygga evidens avseende vilka insatser som visar sig mest effektiva för vilken målgrupp. Kommunerna (genom socialnämnderna) har förvisso från och med 2017 en skyldighet att lämna uppgifter om de kommunala arbetsmarknadsinsatserna för mottagare av ekonomiskt bistånd. Det är Socialstyrelsen som ansvarar för denna statistik. På grund av bristande kvalitet i lämnade svar så har dock någon statistik ännu inte kunnat publiceras.

En ordning som innebär att fördelning av ansvar mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna många gånger får avgöras i lokala förhandlingar är tidskrävande. Det får sannolikt till följd att ansvarsfördelningen ser olika ut i olika kommuner.

Att kommunerna utför omfattande arbetsmarknadspolitiska insatser kan även utgöra ett demokratiproblem. Medborgarna får svårare att veta vem som har ansvar för arbetsmarknadspolitiken och det kan förekomma brister i insynen. Eftersom arbetsmarknadspolitiken är statlig så ges medborgarna inflytande genom de riksvälda politikerna. Om arbetsmarknadspolitiska beslut också fattas på lokal nivå så minskar detta inflytande.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Se t.ex. IFAU, Martin Lundin, rapport 2008:13, s. 28 ff.

## Referenser

- Andersson Joonas m.fl. (2016), *Etableringsreformens effekter på de nyanländas integration*.
- Bohlin, Alf (2016), *Kommunalrättens grunder*, 2016, uppl. 7:1. Stockholm: Wolters Kluwer Sverige AB.
- Ds 2008:66, *Kommunernas medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder*.
- Europeiska kommissionen, *Frågor och svar om den nya socialfonden och globaliseringsfonden. 2021–2027 Faktablad*. Europeiska socialfonden+ (ESF+) IP/18/3923.
- Forslund (2011), *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet om de kommunala ungdomsprogrammen*.
- IFAU Vikman & Westerberg (2017), rapport 2017:7, *Arbetar kommunerna på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken*.
- IFAU, Lundin, Martin (2008), rapport 2008:13, *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken*.
- IFAU, Mörk, Eva, rapport 2011:6, *Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas?*
- Lundin, Martin and Per Skedinger (2006), "Decentralisation of Active Labour Market Policy: The Case of Swedish Local Employment Service Committees". *Journal of Public Economics* 90
- Persson, Germund, Den kommunala kompetensen och arbetsmarknadsfrågorna. I: Sveriges KommunalJuridiska Förening, *Festskrift. Prop. 1944:280 med förslag till lag om arbetslöshetsnämnd. Prop. 1979/80:1 om socialtjänsten. Prop. 1996/97:124, Ändring i socialtjänstlagen. Prop. 2008/09:193, Vissa psykiatrifrågor m.m. Prop. 2008/09:231, Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden m.m. Prop. 2012/13:94, Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet. Prop. 2015/16:136, Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd. Prop. 2015/16:195, Nytt regelverk om upphandling*.

- Prop. 2016/17:106, *Samverkan vid utskrivning från slutna hälso- och sjukvård.*
- Prop. 2016/17:175, *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrarers etablering i arbets- och samhällslivet.*
- Salonen och Ulmestig (2004), *Nedersta trappsteget – en studie om kommunal aktivitet.*
- Sveriges kommuner och Landsting & Svenskt Näringsliv (2017), *Skrivelse till Socialdepartementet.*
- Socialstyrelsen (1999), *Ändringar i Socialtjänstlagen – konsekvenser under de 18 första månaderna; Socialstyrelsen följer upp och utvärderar, 1999:3.*
- Socialstyrelsen & länsstyrelserna (2005), *Hur tillämpas bestämmelsen i 4 kap. 4 § socialtjänstlagen? Krav på praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet för ungdomar med försörjningsstöd.*
- Socialstyrelsen (2013), *Ekonomiskt bistånd – Handbok för socialtjänsten.*
- SOU 1996:129 *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen*
- SOU 2006:100, *Ambition och ansvar. Nationell strategi för utveckling av samhällets insatser till personer med psykiska sjukdomar och funktionshinder.*
- SOU 2015:44, *Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd.*
- SOU 2017:82 *Vägledning för framtidens arbetsmarknad*
- Statskontoret 2016:24 *Statens styrning av kommunerna*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2017), *Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2016.*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2018), *Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2017.*
- Thorén, Katarina (2014), *Den kommunala arbetsmarknadspolitiken och arbetslösa ungdomar* i Jonas Olofsson (red.) *Den långa vägen till arbetsmarknaden – Om unga utanför.* Lund: Studentlitteratur.

## Bilaga 1

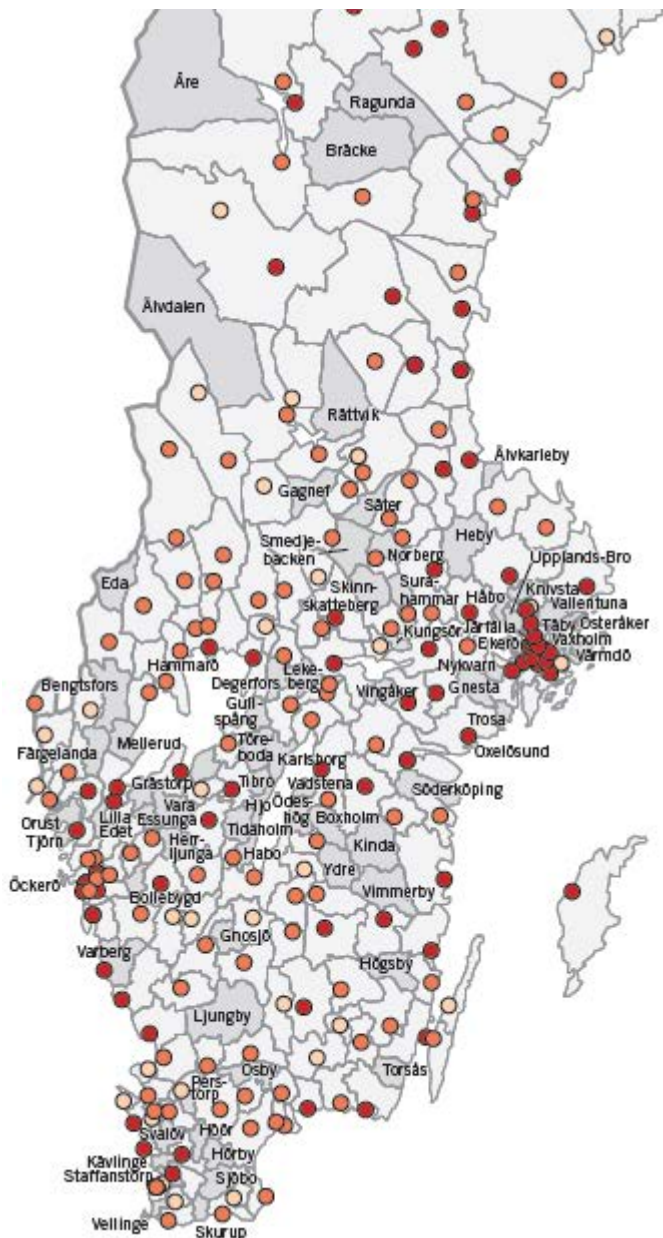
### Arbetsförmedlingens lokala närvaro

Arbetsförmedlingen har i dagsläget 210 arbetsförmedlingskontor runt om i landet fördelade på tre regioner och 10 marknadsområden. Därutöver finns verksamhetsområdet AF Direkt (kundservice och digitala tjänster), vars personal finns i flera regioner och på huvudkontoret. Myndigheten har i dagsläget cirka 14 000 anställda.

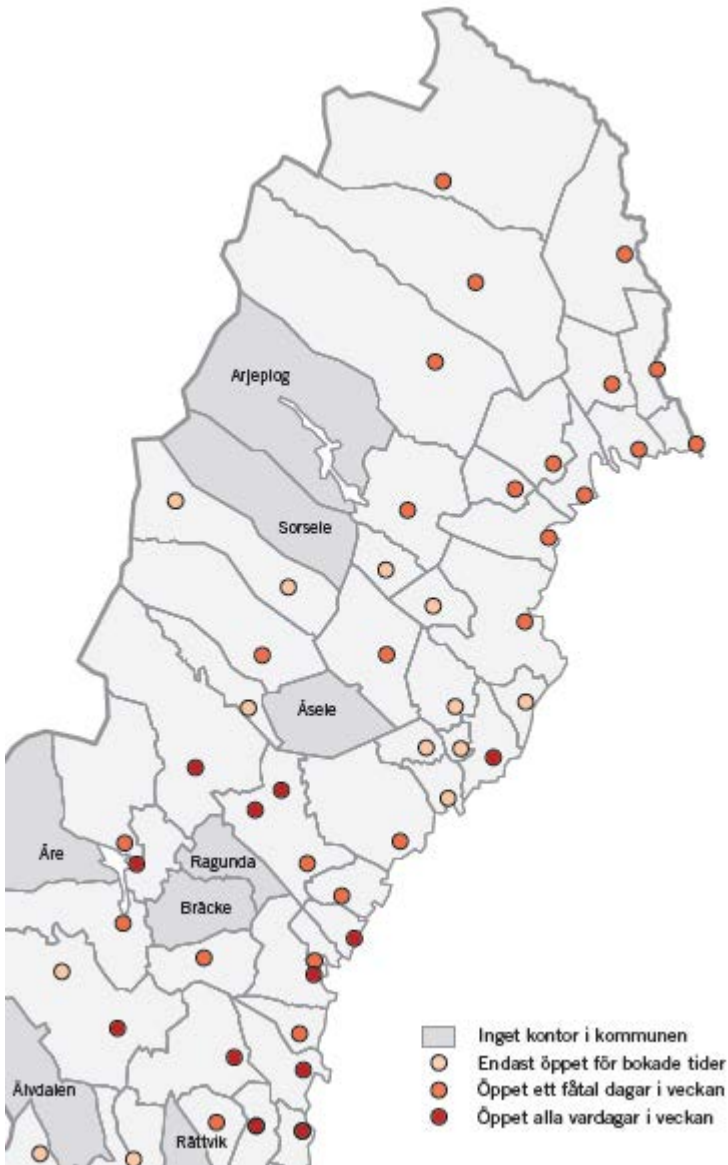
I figur 10.3 och figur 10.4 redovisas spridningen av Arbetsförmedlingens kontor med indelning av kontor som endast har öppet för bokade besök, de som har öppet ett fåtal dagar i veckan samt de kontor som har öppet alla vardagar i veckan.

Förutom dessa kontor har Arbetsförmedlingen sju nationella kundtjänster som har uppdraget att ge arbetsgivare och arbetssökande service genom personliga möten digitalt och via webben (e-tjänster), med öppettider under vardagarna.

Figur 10.3 Arbetsförmedlingens kontor och öppettider (södra och mellersta Sverige)



Figur 10.4 Arbetsförmedlingens kontor och öppettider (mellersta och norra Sverige)



# 11 Förslag om ett effektivt utförande av arbetsmarknadstjänster

Utredningen ska enligt kommittédirektiven särskilt analysera hur användningen av olika typer av externa leverantörer inom arbetsmarknadspolitiken kan bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. Förslag ska vidare lämnas om förändringar som, utifrån utredningens analyser, kan göra det statliga åtagandet för arbetsmarknadspolitiken mer effektivt och tydligt. I detta ingår att lämna fullständiga författningsförslag som bedöms nödvändiga för att genomföra föreslagna förändringar.

I kapitel 12 analyseras Arbetsförmedlingens arbete med leverantörer och andra externa utförare av arbetsmarknadstjänster som Arbetsförmedlingen ansvarar för. Genom att inkludera samtliga externa utförare – det vill säga både privata och offentliga aktörer och oavsett om utförandet har sin grund i ett upphandlat kontrakt eller inte – i analysen ges en helhetsbild av de arbetsmarknadstjänster som Arbetsförmedlingen ansvarar för och som utförs i extern regi.

Med arbetsmarknadstjänster avses praktiskt arbetsmarknadsstöd som Arbetsförmedlingen ansvarar för och som ges i syfte att den som söker arbete ska komma närmare arbetsmarknaden, för att sammanföra den som söker arbete med den som söker arbetskraft, eller för att den som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga ska kunna behålla ett arbete.

Begreppet tjänster kan ha flera olika betydelser. En förekommer i uppdelningen mellan tjänster (platsförmedling och vägledning) och program i Arbetsförmedlingens verksamhet. I det fallet utgör programmen inte tjänster. En annan betydelse kommer ur förhållandet mellan köpare och säljare, där säljaren levererar en tjänst på uppdrag av köparen. En tredje betydelse, som är den som utredningen an-

vänder i detta kapitel, avser det stöd som en enskild får från Arbetsförmedlingen som inte ges i form av en ekonomisk ersättning. Med arbetsmarknadstjänster avses därmed inte ekonomiskt stöd i form av exempelvis anställningsstöd. Exempel på arbetsmarknadstjänster är arbetsförmedlingstjänster, utbildningstjänster, rehabiliteringstjänster och förberedande tjänster.

Arbetsmarknadstjänster kan vara antingen allmänna eller särskilda. En allmän arbetsmarknadstjänst är öppen för alla. Även om den enskilde kan rekommenderas att ta del av en allmän tjänst krävs ingen sådan rekommendation för att denne ska få tillgång till tjänsten. Ett exempel är Platsbanken. I dag är sådana tjänster sannolikt digitala. För att den enskilde ska kunna erhålla en särskild arbetsmarknadstjänst krävs däremot att Arbetsförmedlingen fattar beslut om att erbjuda en sådan tjänst i det enskilda ärendet. En prioritering av resurserna behöver bland annat föregå ett sådant erbjudande.

Detta kapitel behandlar förslag om hur arbetsmarknadstjänster kan utföras på ett effektivare sätt. Så som utredningen har valt att hantera frågeställningen kräver sammanhanget att tjänsterna kan tillhandahållas av olika utförare. Begreppet arbetsmarknadstjänster avgränsas därför i detta kapitel till att omfatta det som utgör särskilda arbetsmarknadstjänster.

De externa utförarnas möjlighet att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad utgår främst från de arbetsmarknadstjänster som de tillhandahåller inom ramen för arbetsmarknadspolitiken. Användningen av externa utförare bidrar till en väl fungerande arbetsmarknad när ett eller flera mervärden uppnås genom att dessa tjänster utförs i extern regi. De mervärden med att använda externa utförare av arbetsmarknadstjänster som analyseras i kapitel 12 är sådana som regeringen respektive Arbetsförmedlingen har framhållit. Dessa mervärden utgörs framför allt av bättre resultat eller lägre kostnader.<sup>1</sup> I kapitlet analyseras vidare ett antal övriga för- och nackdelar som är förknippade med att använda externa utförare.

Detta avsnitt innehåller en kortfattad sammanfattning av kapitel 12. Av kapitlet framgår att externa utförare tillhandahåller merparten av de arbetsmarknadstjänster som Arbetsförmedlingen ansvarar för. Arbetsförmedlingen köper årligen arbetsmarknadstjänster av externa utförare för 5–6 miljarder kronor. Detta motsvarar cirka 60 procent

---

<sup>1</sup> Andra aspekter, såsom innovation, individanpassning och flexibilitet, är exempel på *hur* målet om ett bättre resultat eller en lägre kostnad skulle kunna uppnås.



av Arbetsförmedlingens totala verksamhetskostnad, det vill säga kostnaden för all personal som är anställd i myndigheten oavsett arbetsuppgift samt därtill kostnader för bland annat lokaler och it. Uppskattningsvis använde Arbetsförmedlingen 9–10 miljarder kronor till att köpa och utföra arbetsmarknadstjänster under 2017. Av denna summa gick cirka 60–65 procent till externa utförare medan cirka 35–40 procent gick till utförande i intern regi.

Trots att Arbetsförmedlingen under många år har använt externa utförare i omfattande utsträckning saknas möjlighet att avgöra om myndigheten därigenom har uppnått bättre resultat eller lägre kostnader jämfört med om motsvarande verksamhet skulle ha utförts i myndighetens egen regi. Den befintliga svenska och internationella forskningen ger inte stöd för att anta att privata utförare av arbetsmarknadstjänster uppnår bättre resultat än offentliga. Det finns dock studier som tyder på att det kan vara mer kostsamt att använda privata utförare i jämförelse med att utföra motsvarande tjänster i offentlig regi.<sup>2</sup>

Arbetsförmedlingen ska enligt förordningen (2007:1030) om instruktion för Arbetsförmedlingen (instruktionen) bedriva sin verksamhet på ett effektivt sätt. Motsvarande krav finns i budgetlagen (2011:203) och i myndighetsförordningen (2007:515), med tillägg om att myndigheten ska hushålla med statens resurser. Detta gäller även i förhållande till arbetsmarknadstjänster. Arbetsförmedlingen ska enligt myndighetens egna strategi tillhandahålla arbetsmarknadstjänster på det samhällsekonomiskt mest effektiva sättet, vilket inbegriper att pröva om myndigheten ska köpa en tjänst eller utföra den i egen regi. Arbetsförmedlingen kan dock, trots årliga köp för flera miljarder kronor, inte visa att myndigheten i praktiken prövar i vilken regi en tjänst ska tillhandahållas.

En förklaring till att Arbetsförmedlingen inte prövar i vilken regi en tjänst ska tillhandahållas, samt till att det inte går att utvärdera effekterna av myndighetens användning av externa utförare, är att möjlighet att jämföra arbetsmarknadstjänster i intern och extern regi saknas. Den interna verksamheten är inte avgränsad i vare sig innehåll eller tid. För de arbetsmarknadstjänster som bedrivs i intern regi

---

<sup>2</sup> Dessa studier sammanfattas i avsnitt 12.6.4 i kapitel 12.

saknas därför statistik vad gäller exempelvis antalet deltagare i, resultatet av och kostnaderna för verksamheten.<sup>3</sup> Därmed kan den interna regin inte jämföras med tillgängliga uppgifter om kostnader och resultat för arbetsmarknadstjänster i extern regi.

Till skillnad från de välfärdstjänster som kommuner och lands-  
ting tillhandahåller ger Arbetsförmedlingen inte samma tjänster i intern och extern regi. Inte heller när Arbetsförmedlingen har misslyckats att kontraktera externa utförare ger myndigheten motsvarande tjänster i egen regi. Under 2017 saknades exempelvis leverantörer av Arbetsförmedlingens största tjänst, Stöd och matchning (STOM), i över tio procent av landet. I nära hälften av landet fanns därutöver så få leverantörer av tjänsten att Arbetsförmedlingen, till skillnad från övriga delar av landet, inte utesluter leverantörer som uppvisar dåliga resultat.

Dagens tudelade utbud av arbetsmarknadstjänster förklaras, utöver det faktum att myndighetens egen regi inte har organiserats i tjänster som är avgränsade i innehåll och tid, bland annat av att Arbetsförmedlingen inte har möjlighet att köpa alla arbetsmarknadstjänster som myndigheten ansvarar för, såsom platsförmedling och stöd av särskild stödperson för introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS). Arbetsförmedlingen har inte heller möjlighet att använda budgeten för kostnader som särskilt avser det utredningen definierar som arbetsmarknadstjänster för att utföra motsvarande verksamhet i egen regi, med undantag för SIUS. Arbetsförmedlingen är i stället hänvisad till att använda myndighetens förvaltningsanslag. Förvaltningsanslaget ska, utöver kostnader för arbetsmarknadstjänster i egen regi, täcka myndighetens kostnader för att utföra alla uppgifter som ingår i Arbetsförmedlingens uppdrag i övrigt, inklusive den verksamhet som innebär myndighetsutövning.

Utredningen föreslår, mot bakgrund av det som framkommit i analysen, att Arbetsförmedlingen får i uppdrag att:

- tillhandahålla arbetsmarknadstjänster på det samhällsekonomiskt mest effektiva sättet,
- separera den del av verksamheten som i egen regi utför arbetsmarknadstjänster från myndighetens verksamhet i övrigt såväl

---

<sup>3</sup> Det finns två undantag från detta; dels vad gäller stöd av en särskild stödperson för introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS), dels vad gäller myndighetens specialistinsatser. Dessa interna verksamheter är avgränsade i innehåll och tid och statistik om bl.a. deltagare och resultat finns att tillgå.

organisatoriskt (genom avgränsning mot övriga uppgifter) som ekonomiskt (genom ett nytt anslag) och inordna den egna regin i ett enhetligt och utförar neutralt utbud av arbetsmarknadstjänster,

- säkerställa att interna och externa utförare av arbetsmarknadstjänster behandlas likvärdigt.

Uppdrag lämnas därutöver till andra myndigheter att följa upp om de förslag som lämnas genomförs på ett utförar neutralt och samhällsekonomiskt effektivt sätt. I de avsnitt som följer redovisas och motiveras utredningens förslag i motsvarande ordning. Slutligen redogörs för konsekvenser av förslagen och utredningens överväganden av alternativa lösningar.

## **11.1 Arbetsmarknadstjänster ska tillhandahållas på det samhällsekonomiskt mest effektiva sättet**

### **11.1.1 Samhällsekonomisk effektivitetsprövning ska tillämpas på alla arbetsmarknadstjänster**

**Förslag:** I Arbetsförmedlingens instruktion införs en bestämmelse om att myndigheten ansvarar för att utveckla, förvalta och tillämpa samhällsekonomiska analyser som grund för beslut om hur praktiskt arbetsmarknadsstöd ska utformas och tillhandahållas på det samhällsekonomiskt mest effektiva sättet. I verksamhetsförordningen införs en bestämmelse om att Arbetsförmedlingen ska dokumentera och på regeringens begäran redovisa hur myndigheten har gått tillväga vid tillämpning av de samhällsekonomiska analyserna.

Regeringens styrning av Arbetsförmedlingens arbetsmarknadstjänster sker för närvarande i huvudsak genom reglering av vilka former av praktiskt stöd som får ges till vilka arbetssökande (och ibland av vilka utförare) inom ramen för de arbetsmarknadspolitiska programmen, samt genom de ekonomiska förutsättningar som interna respektive externa utförare ges i form av uppställda villkor för olika anslag. Utredningen menar att regeringen i sin styrning i stället bör fokusera på att säkerställa att Arbetsförmedlingen tillhandahåller arbetsmarknadstjänster på det samhällsekonomiskt mest effektiva

sättet. Med detta menas att samhällsekonomisk analys ska tillämpas för att avgöra hur myndigheten ska utforma och tillhandahålla praktiskt arbetsmarknadsstöd i form av arbetsmarknadstjänster, för att uppnå målen för politikområdet på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt.

Med anledning av detta föreslår utredningen att en bestämmelse ska införas i Arbetsförmedlingens instruktion om att myndigheten ansvarar för att utveckla, förvalta och tillämpa samhällsekonomiska analyser som grund för beslut om hur praktiskt arbetsmarknadsstöd ska utformas och tillhandahållas på det samhällsekonomiskt mest effektiva sättet. Utredningen föreslår vidare att det införs en bestämmelse om att Arbetsförmedlingen ska dokumentera och på regeringens begäran redovisa hur myndigheten har gått tillväga vid tillämpning av sådana samhällsekonomiska analyser i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (verksamhetsförordningen).

### Varför samhällsekonomisk analys?

Samhällsekonomisk analys<sup>4</sup> utgör en strukturerad analys och bedömning av olika åtgärders effekter i form av kostnader respektive värden<sup>5</sup>. Syftet med samhällsekonomisk analys är att identifiera den åtgärd som ger högst värde av alla åtgärder som är möjliga utifrån en given budgetram. I en samhällsekonomisk analys bestäms vilka kostnader och värden som inkluderas, och vilka vikter dessa ges, av förbestämda principer. Ett beslut som inte grundas på samhällsekonomisk analys, eller någon annan strukturerad modell, innebär till skillnad från detta att den eller de personer som utför analysen i stället bedömer vilka faktorer som ska ingå och använder sina egna preferenser eller referensramar när dessa viktas samman.

Inom andra politikområden finns det tydliga krav på att samhällsekonomisk analys ska tillämpas. Trafikverket har exempelvis i uppdrag att skapa förutsättningar för ett samhällsekonomiskt effektivt transportsystem och ansvarar för att utveckla, förvalta och tillämpa

---

<sup>4</sup> Med begreppet avses i detta sammanhang alla typer av samhällsekonomisk analys, exempelvis kostnadsnyttoanalys och kostnadseffektanalys. För en närmare beskrivning av samhällsekonomisk analys se exempelvis Hultkrantz och Nilsson (2008), Naturvårdsverket (2003) och Trafikverket (2012).

<sup>5</sup> Begreppet värde används i detta kapitel i meningen samhällsnytta.

metoder och modeller för samhällsekonomiska analyser inom transportområdet. Inför varje ny tioårsplan utvärderar Trafikverket hundratals potentiella åtgärder och en kvot för det beräknade värdet i förhållande till kostnaden tas fram för mer eller mindre varje investeringsförslag. Sådana analyser kan exempelvis bestå av att beräkna det samlade nettovärdet av åtgärder som leder till ökad hastighet och kortare restider, men samtidigt större risk för trafikolyckor (Hultkrantz och Svensson, 2015).

Inom hälso- och sjukvårdsområdet används samhällsekonomisk analys som grund för de utvärderingar som görs av Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV) i samband med beslut om subvention av tandvård och läkemedel.<sup>6</sup> TLV ska enligt myndighetens instruktion medverka till en ändamålsenlig och kostnadseffektiv läkemedelsanvändning och tandvård. Som grund för utvärdering ställs kostnader för exempelvis ett läkemedel i förhållande till dess värde i form av det sammanvägda måttet kvalitetsjusterade levnadsår. Detta mått har stor spridning och används i analyser såväl inom klinisk forskning som av olika myndigheter.

Drygt 70 miljarder kronor används varje år för att finansiera arbetsmarknadspolitik, en kostnad som vida överstiger Trafikverkets totala kostnader. Inom ramen för det arbetsmarknadspolitiska området finns det dock inga krav på att använda samhällsekonomiska analyser, trots att även små förkortningar av tiden i arbetslöshet får betydande samhällsekonomiska och offentligfinansiella effekter.<sup>7</sup> Det finns i dag endast ett fåtal analyser av arbetsmarknadstjänsters samhällsekonomiska effektivitet och det saknas därtill en standardiserad modell för sådana analyser.

Mot bakgrund av detta föreslår utredningen att Arbetsförmedlingen, som ansvarig förvaltningsmyndighet för arbetsmarknadspolitiken, ges motsvarande uppdrag att utveckla, förvalta och tillämpa

---

<sup>6</sup> Till skillnad från Trafikverket utförs den samhällsekonomiska analysen inte internt i myndigheten, utan av de producenter som söker subventioner. Utvärderingen och de modeller som har använts granskas av TLV inför beslut om att bevilja eller neka subvention. TLV genomför också efterkalkylering av tidigare beviljade läkemedel för att analysera om en subvention bör kvarstå. För en närmare beskrivning av hälsoekonomiska utvärderingar, se Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, SBU, (2017).

<sup>7</sup> Delander och Ekberg (2010) uppskattade exempelvis att det samhällsekonomiska värdet av en dags förkortning av arbetslöshetstiden för 700 invandrade akademiker uppgick till 2 miljoner kronor, medan en månads arbetslöshetsförkortning för denna målgrupp motsvarade ett samhällsekonomiskt värde om cirka 42 miljoner kronor.

samhällsekonomiska analyser som Trafikverket i dag har. Arbetsförmedlingen bör i genomförandet av uppdraget dra lärdom av Trafikverkets och TLV:s erfarenheter av samhällsekonomiska analyser, samt av den expertis om samhällsekonomisk analys som finns inom akademien, där Handelshögskolan vid Örebro universitet särskilt kan nämnas.<sup>8</sup> De samhällsekonomiska analysmodellerna bör utformas i samråd med IFAU.

## Samhällsekonomiska analysmodeller för arbetsmarknadstjänster

### *Hur kan kostnader och värden skattas?*

Utgångspunkten för en samhällsekonomisk analys är att kostnaderna för de olika alternativen som utvärderas kan beräknas och jämföras. Detta kan till exempel vara kostnader för att tillhandahålla en viss tjänst i intern respektive extern regi. Av utredningens förslag följer att uppgifter om styckkostnad kommer att finnas för alla arbetsmarknadstjänster. För att kunna utvärdera om en tjänst tillhandahålls på det samhällsekonomiskt mest effektiva sättet behövs även värden definieras och värderas. Ett sådant värde är det produktions-tillskott som följer av att en arbetslös kommer i arbete.

För att kunna utföra en samhällsekonomisk beräkning krävs därtill att effektsamband identifieras. Dessa visar hur relevanta utfallsvariabler påverkas av en viss åtgärd. Effektsamband kan bland annat grundas på randomiserade studier, observationsstudier, modelleringsstudier eller expertbedömningar (Hultkrantz och Svensson, 2013). För att kunna skatta effekterna av olika åtgärder behöver en kausal kedja av effekter ibland identifieras. Ett exempel på detta är en utfallsvariabel (exempelvis ett testresultat) som kan hänföras via eventuella intermediära utfall (exempelvis skolresultat) till variabler som har ett samhällsekonomiskt värde så som livslöneinkomst, livskvalitet och livslängd (Hultkrantz, 2015).

För arbetsmarknadstjänster som inte syftar till att sammanföra arbetssökande och arbetsgivare krävs på motsvarande sätt variabler som kan härledas direkt eller via intermediära utfall till samhällsekonomiska värden. Förutsatt att målet med respektive tjänst är en

---

<sup>8</sup> Örebro universitet utför forskning inom transportekonomi som finansieras av Trafikverket. Övriga utförare inom samma forskningsprogram är KTH, Linköpings universitet, Ramböll, VTI, Sweco och WSP. Mer information finns på [transportekonomi.org](http://transportekonomi.org).

del av en sådan kausal kedja bidrar tjänsterna vid måluppfyllelse till ett samhällsekonomiskt värde. Genom att den direkta effekten kan länkas till den samhällsekonomiska effekten kan produktionen av tjänsten bedömas utifrån i vilken utsträckning den, relativt andra produktionsformer, bidragit till att uppnå det preciserade syftet med tjänsten (den direkta effekten).

De samhällsekonomiska värden som är relevanta för arbetsmarknadspolitiken följer av de politiska mål och delmål som specificerats för politikområdet. Ett grundläggande samhällsekonomiskt värde inom arbetsmarknadspolitiken är värdet av det produktionstillskott som följer av att arbetslösa kommer i arbete. Andra mål, och därmed värden, för politikområdet varierar utifrån politiska prioriteringar. Detta gäller exempelvis värdet av kundnöjdhet och valfrihet respektive värdet av en god matchning mellan den arbetssökandes kompetenser och arbetets kvalifikationskrav. För de värden som ska ingå i analysmodellen behöver betalningsviljan uppskattas, vilket exempelvis kan ske genom preferensstudier eller genom politiska beslut.

När politiskt beslutade värden inkluderas i den samhällsekonomiska modellen tydliggörs deras relativa betydelse. Ett exempel på detta ges i förhållande till värdet av valfrihet. I ett tänkbart scenario tillhandahåller Arbetsförmedlingen en arbetsmarknadstjänst genom ett valfrihetssystem. Valfriheten leder i detta exempel till en effektivitetsförlust i förhållande till andra sätt att tillhandahålla tjänsten på, då många arbetssökande väljer utförare som presterar sämre än genomsnittet och på grund av att kostnaderna för att följa upp tjänsten blir högre än nödvändigt, eftersom det finns ett stort antal utförare relativt behovet. Den politiska prioriteringen av valfrihet ges i detta fall ett värde som medför kompensation av effektivitetsförlusten.

### *Olika modeller för olika typer av tjänster*

De arbetsmarknadstjänster som Arbetsförmedlingen ansvarar för skiljer sig i hög utsträckning åt i innehåll, syfte och upplägg. Målet med en arbetsförmedlingstjänst är i första hand att sammanföra arbetssökande och arbetsgivare, medan målet med en arbetsmarknadsutbildning är att de arbetssökande ska få en viss kompetens för att sedan kunna sammanföras med en arbetsgivare inom ramen för ett specifikt yrke eller bransch. En förberedande tjänst syftar till att

förbereda de arbetssökande så att dessa kan ta del av och tillgodogöra sig andra former av arbetsmarknadsstöd. Det kan exempelvis handla om att öka de arbetssökandes arbetsförmåga. Denna variabilitet talar för att olika modeller behöver konstrueras för olika typer av arbetsmarknadstjänster.

*Statsfinansiella och fördelningsmässiga effekter bör komplettera modellen*

En stor del av de offentliga utgifterna för arbetsmarknadspolitik utgörs av kostnader för olika former av ersättning till arbetslösa, det vill säga monetära transfereringar, vilka inte redovisas i en samhällsekonomisk analys. De samhällsekonomiska analyserna bör mot bakgrund av detta kompletteras med en statsfinansiell kalkyl, som redogör för påverkan på statsbudgetens saldo år för år. De bör vidare kompletteras med en analys av fördelningsmässiga konsekvenser, det vill säga hur effekterna fördelar sig i samhället.

### **Effektiva tjänster kontra effektiv ”produktion” av tjänsterna**

Samhällsekonomisk effektivitet handlar å ena sidan om att säkerställa att rätt varor och tjänster produceras i rätt mängd och med rätt kvalitet, enligt medborgarnas behov och prioriteringar. Å andra sidan handlar samhällsekonomisk effektivitet om att säkerställa att bästa möjliga produktionsteknik och insatsvaror används så att produktionskostnaderna minimeras. Det aktuella förslaget är i första hand inriktat mot hur en arbetsmarknadstjänst utförs mest effektivt, det vill säga den del av den samhällsekonomiska analysen som tar sikte på ”produktionsteknik och insatsvaror”.

Den större frågan om vilka tjänster som ska tillhandahållas, i vilken mängd och med vilken kvalitet, behandlas därför inte av det aktuella förslaget. Krav på samhällsekonomisk effektivitet är givetvis minst lika relevant i förhållande till denna fråga. Den modell som tas fram för att analysera hur en arbetsmarknadstjänst kan tillhandahållas mest effektivt bör mot bakgrund av detta konstrueras så att den därtill kan användas för att analysera den aktuella arbetsmarknadstjänstens effektivitet i förhållande till andra former av arbetsmarknadsstöd.



## Behov av ökad evidens och efterkalkylering

Det finns i dag ett begränsat antal studier som analyserar effekten av hur arbetsmarknadstjänster ”produceras”, med fokus på skillnader mellan privata och offentliga utförare. Dessa studier ger inte skäl att anta att det skulle finnas några betydande skillnader i resultat, däremot tyder de på att det kan finnas skillnader i bland annat kostnader och kundnöjdhet.<sup>9</sup>

Merparten av de studier som jämför privata och offentliga utförare av arbetsmarknadstjänster gäller olika typer av arbetsförmedlingstjänster. Det är ovanligt med studier om andra typer av arbetsmarknadstjänster. Modelleringsstudier har vidare, så vitt utredningen kan konstatera, inte använts för att jämföra offentliga och privata utförare av arbetsmarknadstjänster. Utredningen känner inte heller till några studier som innefattar analyser av eventuella skillnader mellan att tillhandahålla arbetsmarknadstjänster genom lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) respektive lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV), trots att detta kan förväntas ha en relativt stor betydelse ur ett effektivitetsperspektiv.

Av ovanstående kan konstateras av det finns behov av ökad evidens om eventuella skillnader mellan att tillhandahålla en tjänst i intern respektive extern regi, genom LOU respektive LOV, etcetera. Om Arbetsförmedlingen, utifrån befintlig bemanning, har kapacitet att tillhandahålla en arbetsmarknadstjänst i intern regi, och det inte finns några samhällsekonomiska skäl som talar emot detta, bör myndigheten som regel tillhandahålla tjänsten i såväl intern som extern regi i syfte att uppnå ökad kunskap om eventuella effektskillnader.

Med ett väl utformat ratingsystem<sup>10</sup>, som jämför utförares målpuppfyllelse givet deras förutsättningar, kan Arbetsförmedlingen inom ramen för ordinarie verksamhet uppnå motsvarande syfte som en observationsstudie. Det är vidare möjligt att inom ramen för ordinarie verksamhet uppnå motsvarande syfte som eftersträvas i en randomiserad studie, genom att använda fördelningsnyckeln turordning i tjänster som tillhandahålls genom LOU. Turordning innebär att

---

<sup>9</sup> Dessa studier sammanfattas avsnitt 12.6.4 i kapitel 12.

<sup>10</sup> Se avsnitt 12.6.5 och 12.8.4 i kapitel 12.

deltagare som anvisas till tjänsten tilldelas en utförare enligt en fastslagen turordning.<sup>11</sup> Turordning kan liknas vid en slumpmässig fördelning av deltagare till respektive utförare, då varje arbetssökande som anvisas till tjänsten tilldelas den utförare som för närvarande står först i turordningen, där den utförare som står först i turordningen ändras för varje deltagare som anvisas till tjänsten. I syfte att undvika möjlighet att påverka deltagartilldelning till de olika utförarna bör tilldelningen i så hög utsträckning som möjligt ske automatiskt utifrån fastställda regler i fördelningsnyckeln.

Arbetsförmedlingen bör därtill utvärdera i vilken utsträckning den samhällsekonomiska analys som togs fram inför beslut om att tillhandahålla en viss tjänst överensstämmer med det faktiska utfallet. Om det vid en sådan utvärdering visar sig att verksamheten i egen regi har gått med över- eller underskott bör anledningen till detta undersökas. I det fall egenregiverksamheten har gått med underskott bör det exempelvis undersökas om denna har särskilt kostnadsdrivande faktorer att ta hänsyn till, om ersättningen är för låg i relation till uppdraget, eller om verksamheten bedrivs ineffektivt.

### Finns det tjänster som inte bör ingå i modellen?

Samhällsekonomiska analyser ska tillämpas på de arbetsmarknadstjänster som Arbetsförmedlingen ansvarar för. De ska därmed inte tillämpas på till exempel sociala insatser som kommuner ansvarar för, som Arbetsförmedlingen i enlighet med utredningens förslag i kapitel 10 vare sig ska köpa eller utföra i egen regi. I kapitel 8 föreslår utredningen att Arbetsförmedlingen som huvudregel ska vägleda eller anvisa deltagare till reguljär utbildning, i stället för att köpa eller själv utföra motsvarande utbildning. De utbildningar som Arbetsförmedlingen inte ansvarar för ska inte ingå i analyserna.

---

<sup>11</sup> En myndighet får enligt LOU tilldela kontrakt som grundar sig på ett ramavtal enligt objektiva villkor som framgår av ramavtalet och som har angetts i något av upphandlingsdokumenten för ramavtalet (7 kap. 6 § LOU). Detta skulle kunna vara turordning, där den första deltagaren anvisas till utförare nummer 1, den andra deltagaren till utförare nummer två, den tredje deltagaren till utförare nummer 3, etc. varefter turordningen börjar om. Lagstiftningen innehåller dock ingen uppräknning av eller exempel på vad som anses vara objektiva villkor. I förarbetena till LOU anges att en fördelningsnyckel ska göra det möjligt att förutse enligt vilka grunder och hur valet av leverantör kommer att gå till i en viss given situation. Exakt hur en fördelningsnyckel kan utformas måste avgöras i varje enskilt fall. Ett antal experter på offentlig upphandling har dock framhållit att turordning bör uppfylla kravet på objektivitet. Se exempelvis Inköpsrådet (2017) Effektiva fördelningsnycklar i ramavtal.

I förhållande till den arbetsmarknadsutbildning som Arbetsförmedlingen ansvarar för ska samhällsekonomiska analyser däremot tillämpas. Här kan dock poängteras att det finns en rad faktorer som talar emot att det skulle vara samhällsekonomiskt effektivt att tillhandahålla arbetsmarknadsutbildning i Arbetsförmedlingens egen regi. Dels saknar Arbetsförmedlingen inom ramen för befintlig bemanning kompetens att utföra arbetsmarknadsutbildningar, dels är deltagarantalet i varje utbildningsinriktning relativt lågt, därutöver varierar utbildningsinriktningarna över landet och över tid.

## 11.2 Arbetsförmedlingens egen regi omorganiseras

### 11.2.1 Egenregiverksamhet separeras från övrig verksamhet

**Förslag:** Arbetsförmedlingen ges i uppdrag att organisatoriskt och ekonomiskt avgränsa den del av myndighetens verksamhet som i egen regi utför arbetsmarknadstjänster från myndighetens verksamhet i övrigt. Egenregiverksamheten ska inom fyra år från beslut fullt ut ha inordnats i ett enhetligt och utförar neutralt utbud av arbetsmarknadstjänster.

Arbetsförmedlingens egenregiverksamhet – den del av verksamheten som utför arbetsmarknadstjänster – är i dag inte separerad vare sig organisatoriskt eller ekonomiskt från myndighetens övriga verksamhet. Den övriga verksamheten inkluderar en rad uppgifter som innebär myndighetsutövning, bland annat att fatta beslut om en enskild arbetssökande ska erbjudas arbetsmarknadsstöd. De som utför arbetsmarknadstjänster i myndighetens regi utövar därmed både myndighet och utför sådan stödjande verksamhet som de i sitt myndighetsutövande beslutar om.

Utredningen föreslår att regeringen genom ett särskilt beslut uppdrar till att Arbetsförmedlingen att separera den egna regin organisatoriskt från övriga delar av myndighetens verksamhet. Det innebär att dagens arbetsförmedlarroll tudelas i en beslutande (myndighetsutövande) och en stödjande yrkesroll. Detta ligger i linje med den bedömning som lämnas i kapitel 7 om behovet av en ny yrkesroll som hanterar merparten av Arbetsförmedlingens myndighetsutövning i förhållande till enskilda.

Utredningen föreslår i avsnitt 11.3.2 att egenregiverksamheten separeras ekonomiskt från myndighetens övriga verksamhet, genom att finansieras med ett nytt anslag för arbetsmarknadstjänster, medan Arbetsförmedlingens verksamhet i övrigt fortsatt finansieras med myndighetens förvaltningsanslag.

Arbetsförmedlingens kostnader för att i egen regi tillhandahålla arbetsmarknadstjänster uppskattas till 3,2–4,2 miljarder kronor för 2017, vilket motsvarar 4 800–6 300 årsarbetskrafter.<sup>12</sup> Dessa årsarbetskrafter ska inordnas i det enhetliga och utförarneutrala utbudet av arbetsmarknadstjänster. Till skillnad från i dag kommer de arbetsmarknadstjänster som Arbetsförmedlingen utför att vara avgränsade i såväl innehåll som tid.

Egenregiverksamheten bör inledningsvis organiseras inom ramen för tjänster som tillhandahålls i såväl intern som extern regi, i syfte att öka kunskapen om eventuella skillnader mellan de två, förutsatt att samhällsekonomiska skäl inte talar emot detta. Det finns flera tänkbara tillvägagångssätt för att inordna den egna regin i ett sådant tjänsteutbud, där valet av tillvägagångssätt sannolikt kommer att variera från tjänst till tjänst.

1. Arbetsförmedlingen organiserar en bestämd andel av den egna regin inom ramen för en tjänst som myndigheten i dag köper av externa utförare.
2. Arbetsförmedlingen standardiserar verksamhet som i dag tillhandahålls i intern regi i form av en definierad tjänst. Tjänstens innehåll preciseras och kostnaden för att tillhandahålla tjänsten beräknas genom självkostnadskalkylering. Arbetsförmedlingen köper motsvarande tjänst av externa utförare.
3. Arbetsförmedlingen tillhandahåller en ny typ av tjänst, som i dag inte utförs vare sig internt eller externt. Tjänstens innehåll preciseras och kostnaden för att tillhandahålla tjänsten beräknas genom självkostnadskalkylering. Tjänsten tillhandahålls i såväl intern som extern regi.

---

<sup>12</sup> Beräkningarna beskrivs i avsnitt 12.7.3 och 12.7.4 i kapitel 12. Årskostnaden per arbetsförmedlare beskrivs i kapitel 15.

Arbetsförmedlingen uppger i en inlaga till utredningen att myndigheten i egen regi i dag bland annat ger information om och vägledning till studier och yrken, allmän information om arbetsmarknad och samhälle, motiverande samtal och jobbcoachning samt stöd med att skapa ansökningshandlingar.<sup>13</sup> Arbetsförmedlingen tillhandahåller även tjänsten SIUS i egen regi, där myndigheten enligt metoden Supported Employment tillhandahåller stöd till arbetssökande som har nedsatt arbetsförmåga på grund av en funktionsnedsättning.

Av de tjänster som Arbetsförmedlingen i dag köper av externa utförare är det framför allt STOM och Introduktion till arbete (INAB) som kan sägas motsvara verksamheten i myndighetens egen regi, och där Arbetsförmedlingens befintliga personal helt eller delvis möter de kompetenskrav som ställs i upphandlingsdokumenten. STOM motsvarar den verksamhet som utförs i Arbetsförmedlingens egen regi generellt, medan INAB motsvarar Arbetsförmedlingens arbete inom ramen för SIUS, om än riktat till en bredare målgrupp.<sup>14</sup>

Utredningen föreslår att Arbetsförmedlingens egenregi-verksamhet inom fyra år från beslut fullt ut ska ha inordnats i ett enhetligt och utförar neutralt utbud av arbetsmarknadstjänster. Tidsperioden har valts utifrån att alla pågående upphandlade avtal med externa utförare bör ha hunnit löpa ut vid denna tidpunkt.

### 11.2.2 Egenregiverksamheten kan organiseras som intraprenad

**Bedömning:** Ett sätt att åstadkomma likvärdiga villkor mellan Arbetsförmedlingens egen regi och de externa utförarna är att bedriva egenregiverksamheten som intraprenad. Intraprenadformen kan vidare bidra till förbättrade förutsättningar och ökade incitament att investera i och utveckla myndighetens egen regi. Arbetsförmedlingen bör därför överväga att organisera hela eller delar av egenregiverksamheten i intraprenadform.

<sup>13</sup> Inlaga från Arbetsförmedlingen den 9 oktober 2018.

<sup>14</sup> Leverantörerna av STOM får använda sig av en eller flera godkända aktiviteter som finns angivna i en s.k. verktygslåda. Bland dessa kan nämnas stöd med att hitta och söka jobb, stöd i att skapa ansökningshandlingar, motiverande samtal och samhällsinformation. Tjänsten ska därutöver innehålla individuell studie- och yrkesvägledning. FFU Stöd och matchning, dnr Af-2016/0002 3112. Leverantörer av INAB ska arbeta utifrån metoden Supported Employment eller annan likvärdig metod. FFU Introduktion till arbete 2018, dnr: Af-2018/0021 6637.

I kommunal och landstingsdriven verksamhet har egen regi drivits i intraprenadform sedan början av 2000-talet. En intraprenad är inte en egen juridisk person utan en självständig resultatenhets inom ramen för förvaltningsorganisationen. Villkoren för en intraprenad brukar regleras i form av en överenskommelse mellan den ansvariga nämnden eller förvaltningen och resultatenhetsen, som exempelvis kan vara en skola, ett vårdboende för äldre, en verksamhet inom socialpsykiatri eller en primärvårdsenhet.<sup>15</sup> I statlig regi finns bland annat Trafikverkets färjeverksamhet och utbildningsverksamhet som bedrivs i form av resultatenheter, som får föra med sig över- och underskott mellan budgetåren.

En intraprenadöverenskommelse är en arbetsorder eller instruktion som följs med beslutsbefogenhet, genom vilken verksamheten som bedrivs i intraprenadform ges ett utökat ansvar för verksamhet, ekonomi och personal. Hur en intraprenadöverenskommelse ska se ut och hur intraprenadverksamhet ska bedrivas är inte särskilt reglerat. Olika huvudmän har utformat sina egna modeller och graden av självbestämmande varierar mellan olika intraprenader.

Gemensamt för intraprenadöverenskommelser är att de reglerar hur överskott och underskott ska hanteras. Kommunala intraprenader får vanligtvis bibehålla hela eller stora delar av sina överskott, varav det ibland ställs krav på att en viss del ska fonderas. När det kommer till underskott förekommer det att det i intraprenadöverenskommelsen regleras att detta tolereras under en viss tidsperiod, till exempel under tre år, varefter intraprenaden upphör. Verksamheten går i dessa fall endera tillbaka till ordinarie förvaltningsdrift eller avvecklas, varvid motsvarande verksamhet anskaffas genom externa utförare.

Intraprenadformen innebär att egenregiverksamheten får förutsättningar som i högre utsträckning liknar de externa utförarnas, samtidigt som personalen fortsatt är offentliganställd och eventuella vinster (överskott) stannar inom verksamheten.

Konkurrensverket (2012) har undersökt huruvida likvärdiga förutsättningar råder mellan privata och offentliga utförare inom ramen för vårdvalet. Verket rekommenderar landstingen att överväga former för att egenregiverksamheten ska bära med sig resultat mellan

---

<sup>15</sup> Se exempelvis Stockholm stad (2017) Stockholm stads budget: Regler för ekonomisk förvaltning; Jönköpings kommun (2015) Plan för intraprenad i Jönköpings kommun, Älvsbyns kommun (2016) Riktlinjer för intraprenad i Älvsbyns kommun.

åren samt att införa ekonomiska resultatkrav för den verksamhet som bedrivs i egen regi. På så sätt kan likvärdiga förutsättningar mellan egenregiverksamheten och de privata vårdgivarna uppnås.

Av Konkurrensverkets undersökning framgick att cirka hälften av alla landsting hade ett regelverk för att överföra resultat till nästkommande år för den primärvård som bedrevs i egen regi. I fem av dessa landsting skedde detta genom att resultatenheter skapades för de enskilda vårdcentralerna, där delar av varje vårdcentralens över- och underskott fördes över till nästkommande år.

Studier av offentlig verksamhet i intraprenadform tyder på att möjligheten att ta med hela eller delar av verksamhetens över- och underskott över budgetåren upplevs skapa ökade förutsättningar till långsiktig verksamhetsplanering samt incitament att investera i och utveckla verksamheten.<sup>16</sup> Ytterligare en positiv aspekt med verksamhet i intraprenadform som framhålls i dessa studier är ökat engagemang och ansvarstagande för verksamhetens drift och utveckling bland intraprenadernas personal.

Arbetsförmedlingen bör mot bakgrund av ovanstående överväga att organisera hela eller delar av egenregiverksamheten i intraprenadform. Intraprenadform kan vara särskilt lämplig i det fall myndigheten utför arbetsmarknadstjänster med resultatbaserad styrning. Resultatbaserad styrning syftar till att premiera utförare med goda resultat och sanktionera utförare med dåliga resultat. I de fall Arbetsförmedlingen ger tjänster som baseras på en sådan modell, exempelvis STOM, är möjligheten att föra med sig över- och underskott mellan budgetåren en väsentlig del för att incitamentsstrukturen ska fungera. Möjligheten att disponera över- och underskott kan hanteras genom myndighetsintern balansräkning, vilket är tillåtet enligt gällande regelverk, så länge den totala anslagsförbrukningen håller sig inom beslutade ramar.

Möjligheten att arbeta utifrån ett fastslaget uppdrag inklusive ekonomiska villkor för detsamma, där över- och underskott överförs mellan budgetåren, innebär att verksamhet i intraprenadform i högre utsträckning liknar de förutsättningar som gäller för myndighetens leverantörer, i jämförelse med ordinarie förvaltningsdrift. Personals ökade ansvar för och delaktighet i verksamhetens drift och utveckling kan vidare medföra bättre förutsättningar att planera och

---

<sup>16</sup> FoU i Väst, 2016 och Luleå Universitet, 2015.

bedriva verksamheten och ökade incitament att investera i och utveckla densamma. Detta kan i sin tur leda till ett ökat engagemang bland intraprenadpersonalen.

## 11.3 Ny reglering och finansiering av arbetsmarknadstjänster

### 11.3.1 Ny reglering av arbetsmarknadstjänster

**Förslag:** De former av praktiskt stöd som Arbetsförmedlingen kan erbjuda ska regleras i en författning som övergripande reglerar hur myndighetens verksamhet ska bedrivas. I denna författning ska anges vilka former av praktiskt stöd som Arbetsförmedlingen kan erbjuda, att detta stöd tillhandahålls i form av arbetsmarknadstjänster samt att Arbetsförmedlingen får meddela närmare föreskrifter om respektive typ av praktiskt stöd.

I dag regleras det praktiska stöd som Arbetsförmedlingen ansvarar för att erbjuda arbetssökande dels i 5 § verksamhetsförordningen, dels i form av ett antal arbetsmarknadspolitiska program. Vissa former av praktiskt stöd kan enligt nuvarande reglering endast erbjudas i intern eller extern regi. För SIUS gäller exempelvis att det praktiska stöd som utförs av en särskild stödperson endast får tillhandahållas av personal som är anställd av Arbetsförmedlingen. Ett annat exempel är praktiskt stöd i form av platsförmedling, som regleras i 5 § verksamhetsförordningen, men som inte ingår i något arbetsmarknadspolitiskt program. För att Arbetsförmedlingen ska kunna anvisa en arbetssökande till en arbetsmarknadstjänst i extern regi måste de arbetssökande först anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program som innehåller den form av praktiskt stöd som ingår i arbetsmarknadstjänsten. Genom att det inte finns något arbetsmarknadspolitiskt program som inbegriper praktiskt stöd i form av platsförmedling ska Arbetsförmedlingen enligt gällande regelverk inte tillhandahålla platsförmedlingstjänster i extern regi.

Arbetsförmedlingen har dock sedan 2014 köpt platsförmedlingstjänster av externa utförare i form av STOM. STOM syftar till att de arbetssökande ska komma till arbete eller utbildning på kortast möjliga tid och en stor del av ersättningen till de externa utförarna



utbetalas endast om de uppnår detta syfte. Mot bakgrund av att ett arbetsmarknadspolitiskt program saknas för platsförmedlingstjänster, samtidigt som arbetssökande måste anvisas till ett program innan de kan anvisas till STOM – anvisar Arbetsförmedlingen deltagare i STOM till fyra olika arbetsmarknadspolitiska program. De fyra programbeslut som föregår anvisningen till STOM är jobb- och utvecklingsgarantin (JOB), ungdomsgarantin (UGA), etableringsprogrammet, samt Kartläggning, vägledning och rehabilitering (KVR)<sup>17</sup>.

Enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd ska arbetssökande inte anvisas till KVR om de bedöms vara matchningsbara. Arbetssökande som anvisas till KVR anses enligt IAF ha godtagbara skäl för att inte aktivt söka lämpliga arbeten under hela anvisningsperioden (IAFFS 2017:5). Arbetsförmedlingen har till IAF påtalat att det saknas lämpligt program att anvisa deltagare i tjänsten Stöd och matchning till, för arbetssökande som inte kan anvisas till JOB, UGA eller etableringsprogrammet. Arbetsförmedlingen anger att ett nytt program (innehållande platsförmedling) inte är önskvärt, då ambitionen från såväl regeringens som myndighetens sida är att minska snarare än att öka antalet program.<sup>18</sup>

De nuvarande bestämmelserna om arbetsmarknadspolitiska program är inte bara många till antalet utan skiljer sig också i hög utsträckning åt i utformning och innehåll. Vissa avser ett antal former av praktiskt och ekonomiskt stöd, samt vilka egenskaper de deltagare som anvisas till programmet ska ha. Detta gäller exempelvis för bestämmelser i programförordningen. Andra bestämmelser om program reglerar i huvudsak vilka andra arbetsmarknadspolitiska program som arbetssökande med vissa egenskaper kan få ta del av inom ett paraplyprogram. Detta gäller exempelvis förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin samt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Detta sätt att reglera praktiskt stöd till enskilda ger upphov till ett antal följd effekter. Utöver att det hindrar ett utförar neutralt utbud av arbetsmarknadstjänster medför det svårigheter att följa vilken typ av verksamhet som egentligen har bekostats utifrån programanvisningen. Det praktiska stöd som i praktiken erbjuds arbetssökande är i form av arbetsmarknadstjänster, men redovisas trots

---

<sup>17</sup> KVR regleras i 30 § andra stycket punkten 1 förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program (programförordningen).

<sup>18</sup> E-post från Arbetsförmedlingen till IAF den 26 januari 2018.

detta i form av program. Det är också i förhållande till program, och inte arbetsmarknadstjänster, som arbetsförmedlare i dag ska bedöma om en anvisning är arbetsmarknadspolitiskt motiverad.

För arbetssökande som anvisas till KVR innebär det att samma arbetsmarknadspolitiska motivering gäller arbetssökande som ska anvisas att delta i INAB som arbetssökande som ska anvisas att delta i STOM. Detta trots att INAB är en tjänst som riktar sig till arbetssökande som är i behov av förberedande aktiviteter och insatser innan de kan tillgodogöra sig Arbetsförmedlingens övriga insatser och program, pågår under ett års tid till en genomsnittlig kostnad per deltagare och månad om 8 800 kronor. STOM är en matchningstjänst för deltagare som står tillräckligt nära arbetsmarknaden för att vara matchningsbara och som pågår mellan 3–9 månader till en genomsnittlig kostnad per deltagare och månad om 4 500 kronor.<sup>19</sup>

Det förslag om en förstärkt arbetsmarknadsbedömning som utredningen presenterar i kapitel 7 kan vidare inte genomföras på ett ändamålsenligt sätt om detaljregleringen av vilka arbetssökande som kan få ta del av olika former av praktiskt stöd kvarstår i form av nuvarande arbetsmarknadspolitiska program. Att detaljreglera Arbetsförmedlingens operativa arbete bör enligt utredningen enbart göras efter noga övervägande, vilket behandlas närmare i kapitel 5. Den detaljerade målgruppsregleringen innebär exempelvis att SIUS endast får erbjudas till personer som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Arbetsförmedlingen kan inte ge samma stöd till andra målgrupper som har motsvarande behov. Detta utgör en förklaring till att Arbetsförmedlingen köper tjänsten INAB, som erbjuder liknande stöd men till en bredare målgrupp, och där tjänsten tillhandahålls i extern regi. För att kunna anvisa arbetssökande till INAB måste dock Arbetsförmedlingen, till skillnad från SIUS som utgör en del av ett program, först hitta ett program som den arbetssökande kan anvisas till.

Mot bakgrund av vad som framkommit i detta avsnitt föreslår utredningen att de former av praktiskt stöd som Arbetsförmedlingen kan erbjuda ska regleras i en författning som övergripande reglerar hur myndighetens verksamhet ska bedrivas. I denna författning ska anges vilka former av praktiskt stöd som Arbetsförmedlingen kan

---

<sup>19</sup> Se avsnitt 12.7.3 i kapitel 12.

erbjuda, och att detta stöd tillhandahålls i form av arbetsmarknadstjänster. Nedan redogörs för hur de bestämmelser som reglerar det praktiska stödet till enskilda bör utformas.

---

### Praktiskt stöd

x § Praktiskt arbetsmarknadsstöd tillhandahålls i form av allmänna och särskilda arbetsmarknadstjänster.

Allmänna arbetsmarknadstjänster är direkt tillgängliga för den som önskar ta del av dem.

Särskilda arbetsmarknadstjänster görs tillgängliga enligt Arbetsförmedlingens beslut i det enskilda ärendet inom ramen för arbetsmarknadsbedömningen.

y § Arbetsmarknadstjänster utgörs av

1. platsförmedling,
2. vägledning,
3. utbildning,
4. arbetslivsinriktad rehabilitering,
5. introduktionsstöd på arbetsplats, och
6. uppföljningsstöd vid anställning.

z § Arbetsförmedlingen ska inte tillhandahålla utbildning enligt y § 3p. om den enskildes utbildningsbehov kan tillgodoses genom det reguljära utbildningssystemet.

---

I kapitel 4 lämnar utredningen förslag till ny instruktion, i denna regleras Arbetsförmedlingens ansvar för praktiskt arbetsmarknadsstöd som ges i form av arbetsmarknadstjänster. Arbetsförmedlingens ansvar kvarstår om arbetsmarknadstjänster läggs ut genom avtal med externa utförare. Om Arbetsförmedlingen däremot vägleder eller anvisar en enskild att ansöka till en utbildningsplats i det reguljära utbildningssystemet ansvarar inte Arbetsförmedlingen för utbildningen. Av z § följer att Arbetsförmedlingen endast kan tillhandahålla utbildning i egen regi eller genom externa utförare om den enskildes

utbildningsbehov inte kan tillgodoses genom det reguljära utbildningssystemet. Bestämmelsen följer av det förslag som i kapitel 8 lämnas om att Arbetsförmedlingen i första hand ska använda reguljär utbildning. Utbildning som ges genom bidrag till folkhögskolor genom Folkbildningsrådet kommenteras särskilt i avsnitt 11.4.5.

Av tabell 11.1 framgår vilka uppgifter i nu gällande förordningar som ska kunna ingå i en särskild arbetsmarknadstjänst enligt utredningens förslag till reglering. I samband med den nya regleringen av dessa uppgifter ska motsvarande uppgifter avlägsnas från de arbetsmarknadspolitiska programmen.

Tabell 11.1 Nuvarande reglering av de former för praktiskt stöd som föreslås kunna ingå i arbetsmarknadstjänster som erbjuder arbetssökande

| Form för praktiskt stöd              | Definieras i följande bestämmelser   |
|--------------------------------------|--|
| 1. Platsförmedling                   | 7 § verksamhetsförordningen  |
| 2. Vägledning                        | 8 § verksamhetsförordningen och 30 § 1 st. 1 p. programförordningen  |
| 3. Utbildning                        | 11 § programförordningen och 30 § 1 st. 2 p. programförordningen   |
| 4. Arbetslivsinriktad rehabilitering | 11 § verksamhetsförordningen och 30 § 1 st. 1 p. programförordningen   |
| 5. Introduktionsstöd på arbetsplats  | 10 § verksamhetsförordningen och förordningen (2003:623) om arbetsplatsintroduktion samt 11 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga |
| 6. Uppföljningsstöd vid anställning  | 11 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga  |

Utredningen föreslår vidare att en bestämmelse införs om att Arbetsförmedlingen får meddela närmare föreskrifter för respektive form av praktiskt stöd, i den författning som reglerar det praktiska stöd som Arbetsförmedlingen ansvarar för. Detta gäller exempelvis i vilken omfattning eller under hur lång tid en viss form för praktiskt stöd får tillhandahållas. Regelverket bör ge förutsättningar att erbjuda ett evidensbaserat stöd som utgår från den arbetssökandes individuella behov. Ett sådant syfte är inte förenligt med en detaljerad reglering i författning som föregriper arbetsmarknadsbedömningen.

Utöver ovan angivna former av praktiskt stöd som ska kunna ingå i arbetsmarknadstjänster som Arbetsförmedlingen erbjuder den enskilde, avser övriga bestämmelser i förordningarna om de arbetsmarknadspolitiska programmen endera ekonomiskt stöd – exempelvis lönebidrag, arbetsträning och särskilt anställningsstöd – eller underlagstjänster. Med underlagstjänster avser utredningen tjänster som syftar till att klargöra den arbetssökandes kompetens eller förmåga. Kartläggning och validering utgör sådana underlagstjänster. Underlagstjänster ska enligt utredningens förslag i kapitel 7 utgöra ett beslutsunderlag till Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsbedömning, och kan ligga till grund för myndighetens beslut om att erbjuda praktiskt eller ekonomiskt stöd.

Förslaget kan genomföras tillsammans med de författningsförslag som utredningen lämnar i detta betänkande. Det kan också ingå som en del i den utredning med uppdrag att lämna förslag om ett ändamålsenligt arbetsmarknadspolitiskt regelverk som föreslås i avsnitt 5.5.3 i kapitel 5.

Det praktiska stöd till enskilda som ges i form av arbetsmarknadstjänster bör, i förhållande till bland annat ersättning för deltagande, regleras på motsvarande sätt som de uppgifter stödet motsvarar i de befintliga förordningarna om arbetsmarknadspolitiska program.<sup>20</sup> Det innebär bland annat att ersättning får lämnas till deltagare i praktiskt stöd i form av arbetsmarknadstjänster enligt samma villkor och förutsättningar som ersättning får lämnas till deltagare som inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program tar del av praktiskt stöd. De följdändringar som krävs inbegriper ändringar i förordningen (1980:631) om ersättning av allmänna medel för skada orsakad av deltagare i ett arbetsmarknadspolitiskt program eller arbetslivsinriktad rehabilitering m.m.; förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring, förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

---

<sup>20</sup> Arbetsplatsintroduktion utgör inte ett arbetsmarknadspolitiskt program, men bör regleras på motsvarande sätt som övriga former för praktiskt stöd som kan ingå i arbetsmarknadstjänster.

### 11.3.2 Ett nytt anslag för arbetsmarknadstjänster

**Förslag:** Riksdagen beslutar om ett nytt anslag för arbetsmarknadstjänster. Samtliga medel för arbetsmarknadstjänster ska anslås till det nya anslaget.

Den statliga budgetprocessen regleras i regeringsformen (1974:152), budgetlagen (2011:203) och anslagsförordningen (2011:223). Riksdagen bestämmer hur stort ett specifikt anslag får vara och till vad pengarna får användas, det vill säga ändamålet med anslaget. Genom att anvisa anslag till särskilda ändamål bestämmer riksdagen hur statens medel ska användas i de statliga verksamheterna. Regeringen kan inom ramen för riksdagens beslut fastställa ytterligare begränsningar för myndigheternas möjligheter att utnyttja anslagen och ger en eller flera myndigheter rätt att använda statens medel för de ändamål som anslaget avser inom ramen för de villkor som riksdag och regering har bestämt. En anslagspost (ap.) är ett belopp som avser ett deländamål under ett anslag. I styrningsperspektiv och ur ett myndighetsperspektiv är anslagsposter och delposter att jämföras med separata anslag. Skillnaden är att en anslagspost eller delpost normalt inte underställs riksdagen för beslut.

Ändamålet med alla former av arbetsmarknadsstöd är att stärka den enskildes möjlighet att få eller behålla ett arbete. Det praktiska stöd som ges i form av arbetsmarknadstjänster kan vara inriktat på att direkt uppnå detta ändamål, exempelvis platsförmedlingstjänster, eller på att successivt föra den arbetssökande närmare ändamålet, exempelvis förberedande tjänster. Ytterligare ett sätt att kategorisera det stöd som Arbetsförmedlingen tillhandahåller är enligt typ av arbetsmarknadsstöd. I detta fall kan det vara praktiskt stöd respektive ekonomiskt stöd. Det praktiska stödet tillhandahålls i form av arbetsmarknadstjänster som kan vara endera allmänna eller särskilda. Kostnader för verksamhet med samma ändamål och av samma typ bör hållas samman.

De arbetsmarknadstjänster som Arbetsförmedlingen ansvarar för finansieras för närvarande genom ett antal olika anslag och anslagsposter. Arbetsmarknadstjänster i intern regi finansieras genom utgiftsområde (UO) 14 anslag 1:1 Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader, med undantag för SIUS, som finansieras genom anslag 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m. De arbetsmarknadstjänster som

tillhandahålls i extern regi finansieras genom UO 14 anslag 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser, med undantag för de deltagare som tillhör det förstärkta samarbetet med Försäkringskassan, där arbetsmarknadstjänster i extern regi belastar UO 10 anslag 1:6 ap. 5 Bidrag för sjukskrivningsprocessen, som till skillnad från ovan nämnda anslag disponeras av Försäkringskassan. För anslaget 1:3 görs därtill skillnad mellan ap. 5 Ersättning för insatser för vissa nyanlända invandrare, genom vilken externa tjänster för deltagare i etableringsprogrammet finansieras, och ap. 1 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser, genom vilken externa tjänster finansieras för arbetssökande som anvisats till något av de arbetsmarknadspolitiska programmen i övrigt.

En grundläggande utgångspunkt är att respektive anslag i statens budget ska finansiera verksamhet med ett visst ändamål och av en viss typ. En viss kombination av ändamål och typ ska endast finansieras genom ett anslag, för att anslagen inte ska överlappa varandra. Detta gäller oavsett om myndigheten upphandlar denna verksamhet eller utför densamma i egen regi, då det är typen av verksamhet och dess ändamål som är avgörande. Som framgår av ovan belastar praktiskt stöd till arbetssökande i form av arbetsmarknadstjänster ett antal olika anslag. En och samma arbetsmarknadstjänst kan i praktiken belasta flera olika anslag och anslagsposter. Ersättning till leverantörer av Arbetsförmedlingens upphandlade tjänst STOM belastar exempelvis ap. 1 och ap. 5 under UO 14 anslag 1:3 samt ap. 5 under UO 10 anslag 1:6.<sup>21</sup>

De medel som används till arbetsmarknadstjänster och som belastar olika anslag, så som INAB (anslag 1:3) och SIUS (anslag 1:4), har mer gemensamt med varandra än med det ekonomiska stöd i form av bland annat anställningsstöd till arbetsgivare som anslagen i övrigt till stor del består av. De arbetsmarknadstjänster som utförs i intern regi genom myndighetens förvaltningsanslag (anslag 1:1) har i likhet med detta mer gemensamt med de arbetsmarknadstjänster som belastar ovan nämnda anslag, än de förvaltningsutgifter som i övrigt belastar anslaget. De kostnader som i övrigt belastar anslag 1:1 består bland annat av kostnader för myndighetsutövning, samverkan med andra myndigheter samt arbete med analys, uppföljning och utvärderingar av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

---

<sup>21</sup> E-post från Arbetsförmedlingen den 6 november 2018.

Mot bakgrund av att alla kostnader för att utföra arbetsmarknadstjänster består av kostnader för praktiskt stöd till arbetssökande, oavsett om de ges i intern eller extern regi och oavsett vilken målgrupp de riktas till, föreslår utredningen att riksdagen beslutar om ett nytt anslag för arbetsmarknadstjänster. Då anslaget avser arbetsmarknadspolitisk verksamhet bör det ligga under UO 14 och disponeras av Arbetsförmedlingen. Utredningen föreslår att samtliga medel som i dag avsätts till arbetsmarknadstjänster inom ramen för UO 14 anslag 1:1, anslag 1:3 och anslag 1:4 och UO 10 anslag 1:6 ska anslås till det nya anslaget.

I avsnitt 11.1.1 föreslår utredningen att Arbetsförmedlingen ska tillhandahålla respektive arbetsmarknadstjänst på det samhällsekonomiskt mest effektiva sättet. För att möjliggöra detta krävs att budgetmässiga hinder för beslut om att val av utförare för en viss typ av arbetsmarknadstjänst avlägsnas. Detta möjliggörs genom det föreslagna nya anslaget.

Arbetsförmedlingens möjlighet att tillhandahålla arbetsmarknadstjänster på ett ändamålsenligt sätt bör därutöver underlättas av att myndigheten kan öka respektive minska kostnader för olika arbetsmarknadstjänster utifrån ett förändrat behov, utan att regeringen eller riksdagen först behöver fatta beslut om detta.

En anslagstilldelning som på inte förhand låser en viss andel av de medel som avsätts för verksamhet med samma ändamål, utifrån om verksamheten ska utföras i intern eller extern regi, kan bidra till ökad effektivitet. Som framgår av avsnitt 12.6.4 i kapitel 12 saknas stöd för att externa utförare i sig bidrar till högre effektivitet. Trots detta tilldelas merparten av de medel som finansierar arbetsmarknadstjänster till anslag 1:3, medel som Arbetsförmedlingen endast kan använda för att köpa arbetsmarknadstjänster av externa utförare, då det i anslagsvillkoren anges att Arbetsförmedlingen inte får använda dessa medel för ”utgifter av förvaltningskaraktär”.

Ett nytt anslag för samtliga arbetsmarknadstjänster bidrar därutöver till ökad transparens och möjlighet att följa upp denna typ av verksamhet. Det nya anslaget innebär att arbetsmarknadstjänster sårredovisas i förhållande till såväl Arbetsförmedlingens förvaltningsutgifter som de ekonomiska ersättningar som utbetalas till arbetssökande och arbetsgivare.



## 11.4 Krav på utförarneutralitet

### 11.4.1 Alla utförare ska behandlas likvärdigt

**Bedömning:** I verksamhetsförordningen införs en bestämmelse om att Arbetsförmedlingen ska behandla alla utförare likvärdigt, såvida det inte finns skäl för något annat.

Utredningen föreslår att det i Arbetsförmedlingens verksamhetsförordning införs en bestämmelse om att myndigheten ska behandla alla utförare likvärdigt, såvida det inte finns skäl för något annat. Förslaget syftar till att Arbetsförmedlingens interna och externa utförare ska ges likvärdiga förutsättningar att tillhandahålla arbetsmarknadstjänster.

Ett liknande krav finns i 7 kap. 3 § andra stycket hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och innebär att landstingen ska behandla alla utförare, interna som externa, likvärdigt inom ramen för det vårdvalssystem som tillhandahålls enligt LOV, om det inte finns skäl för något annat.

I förarbetena till LOV framhålls att den upphandlande myndigheten i största möjliga utsträckning ska ge egenregiverksamheten samma förutsättningar och ställa samma krav som den ställer på leverantörerna (prop. 2008/09:29). Samtidigt anges att total konkurrensneutralitet mellan leverantörer och egenregiverksamhet kan vara svårt att uppnå eftersom den upphandlande myndigheten måste ta det yttersta ansvaret för att tjänsterna tillhandahålls medlemmarna i kommunen eller landstinget. Detta kan till exempel medföra att egenregiverksamheten måste få extra resurser som innebär att den i realiteten kan bära det ansvaret.

Konkurrensverket har i ett beslut (dnr 348/2013) framfört att landstingsdrivna vårdenheter inte är att anse som leverantörer i sådan mening som avses i 1 kap. 2 § LOV. Att en upphandlande myndighet behandlade egenregiverksamheten och externa leverantörer olika i det aktuella fallet ansågs därmed inte kunna prövas mot likbehandlingsprincipen i det lagrummet.

Vägledning till vad kravet på att alla utförare ska behandlas lika innebär kan hämtas från Konkurrensverkets (2012) granskning av landstingens egenregiverksamheter och privata vårdgivare. Konkurrensverket undersöker om uppdragen till och kraven på utförarna är

likvärdiga. I detta ingår exempelvis att klargöra om egenregiverksamheten har några särskilda uppdrag, inom eller i anslutning till det uppdrag som studeras, som kan påverka verksamhetens ekonomi. Ett sådant uppdrag kan vara ett så kallat sistahandsansvar för verksamheten.

Konkurrensverket undersöker vidare om den ekonomiska ersättningen utgår enligt samma principer till alla utförare. Här konstateras att en likvärdig ersättning kan vara en differentierad ersättning, så länge den är relaterad till verksamheten och dess innehåll, exempelvis vårdtyngd och geografisk belägenhet, och inte beror på vem som tillhandahåller vården. De ekonomiska villkoren är inte likvärdiga om egenregiverksamheten får ytterligare ersättning eller inte behöver bära med sig uppkomna underskott i en balansräkning, vilket kan ses som en indirekt subventionering av egenregiverksamheten.

Den bestämmelse om att Arbetsförmedlingen ska behandla alla utförare likvärdigt som föreslås införas i Arbetsförmedlingens verksamhetsförordning bör, i förhållande till den praktiska tillämpningen, följa Konkurrensverkets principer i enlighet med ovan.

För att kunna avgöra om den ekonomiska ersättningen är likvärdig krävs en transparent ekonomisk redovisning där den egna regins intäkter och kostnader per arbetsmarknadstjänst framgår. Därutöver krävs en modell för fördelning av overheadkostnader. Modeller för självkostnadskalkylering, inklusive fördelning av direkta och indirekta OH-kostnader och beräkningar av kringkostnader, finns exempelvis för kommunal och landstingsdriven verksamhet.<sup>22</sup>

I de fall Arbetsförmedlingens egen regi uppvisar över- eller underskott bör orsakerna till detta analyseras. Det kan till exempel bero på att tjänsterna är för högt respektive lågt prissatta. En överprissättning kan strida mot EU:s statsstödsregler och en underprissättning riskerar att leda till verksamhet av låg kvalitet hos såväl egenregin som hos de externa utförarna. Underskott kan också bero på att den egna regin har särskilt kostnadsdrivande förutsättningar som inte har specificerats, eller på att egenregin inte är tillräckligt effektiv.

---

<sup>22</sup> Se exempelvis SKL (2009a, 2009b, 2012) och Konkurrensverket (2012, 2013).

I syfte att uppnå likvärdiga förutsättningar för interna och externa utförare behöver den arbetssökandes val av eller tilldelning till en utförare därutöver konstrueras på ett utförar neutralt sätt. Ändamålet kan uppnås genom olika tillvägagångssätt. Tjänsten kan tillhandahållas i ett valfrihetssystem enligt LOV eller genom att låta den arbetssökande välja utförare i LOU genom att använda en fördelningsnyckel som tar hänsyn till individens val.<sup>23</sup> De arbetssökande kan också tilldelas en utförare utifrån LOU med turordning som fördelningsnyckel.<sup>24</sup> Det förekommer även andra tänkbara varianter. I Södertälje tillhandahålls exempelvis hemtjänst i egen regi och genom externa utförare utifrån ett ramavtal som kombinerar kundval och volymandelar.<sup>25</sup>

Kravet på att behandla alla utförare likvärdigt gäller från beställning och användning till uppföljning av utförare av arbetsmarknadstjänster. Arbetsförmedlingen har i dag en verksamhet för att hantera behovsanalys, beställning, användning och uppföljning av arbetsmarknadstjänster i extern regi. De arbetsmarknadstjänster som tillhandahålls i extern regi utgör cirka 60 procent av det totala utbudet av arbetsmarknadstjänster. Den kostnad som tillkommer för att tillämpa motsvarande arbetssätt i förhållande till de cirka 40 procent av arbetsmarknadstjänsterna som ges i intern regi beräknas till cirka 65–85 miljoner kronor per år.<sup>26</sup>

#### 11.4.2 Krav på att använda kompletterande aktörer tas bort

**Förslag:** Kravet i Arbetsförmedlingens instruktion om att använda kompletterande aktörer tas bort.

I 4 § punkten 2 Arbetsförmedlingens instruktion anges att myndigheten ska anlita kompletterande aktörer för att snabbt och effektivt få arbetssökande i arbete. Vad denna uppgift innebär i praktiken har

<sup>23</sup> Det är tillåtet för myndigheter att inom ramen för LOU använda en fördelningsnyckel som tar hänsyn till individens val eller behov, se not 50 i kapitel 12.

<sup>24</sup> Fördelningsnyckeln turordning beskrivs närmare i not 11.

<sup>25</sup> Södertälje kommun FFU TI 2017-1203 Hemtjänst till Södertälje kommun.

<sup>26</sup> Kostnaden för Arbetsförmedlingens arbete med att beställa och följa upp externa utförare beräknas i avsnitt 12.7.2 i kapitel 12 till 2 procent av kostnaden för tjänsterna. De kostnader som tillkommer för att inkludera de interna utförarna i Arbetsförmedlingens arbete beräknas utifrån motsvarande andel av tjänstekostnaderna utgöra en årlig kostnadsökning om cirka 65–85 miljoner kronor. För år 2017 uppskattas kostnaderna för egenregiverksamheten till mellan 3,2 och 4,2 miljarder kronor. För mer information, se kapitel 12.

inte närmare definierats, exempelvis om kravet på att de ska användas för att snabbt och effektivt få arbetssökande i arbete innebär att myndigheten ska pröva om och när de kompletterande aktörerna bidrar till detta, eller om kompletterande aktörer alltid ska användas oavsett och i så fall i vilken utsträckning.

Bestämmelsen har hittills tillämpats utan hänsyn till krav på relativ effektivitet, det vill säga kompletterande aktörer har använts trots att belägg saknas för att de i praktiken har bidragit till att arbetssökande snabbt och effektivt kommit i arbete. Ett sådant krav står i motsättning med utredningens förslag om att alla arbetsmarknadstjänster ska tillhandahållas på det samhällsekonomiskt mest effektiva sättet.

Även i det fall relativ effektivitet skulle vägas in i kravet på att använda kompletterande aktörer saknas skäl att reglera valet av utförare utöver det krav på samhällsekonomisk effektivitet som föreslås i avsnitt 11.1.1. Utredningens förslag gäller därtill samtliga arbetsmarknadstjänster och därmed alla leverantörer, det vill säga betydligt fler leverantörer än myndighetens så kallade kompletterande aktörer.

#### 11.4.3 Konkurrensverket ska följa upp om interna och externa utförare behandlas likvärdigt

**Förslag:** Konkurrensverket ges i uppdrag att följa upp och utvärdera om Arbetsförmedlingen behandlar interna och externa utförare av arbetsmarknadstjänster likvärdigt, såvida skäl för något annat saknas. I uppdraget ingår att analysera hur olika utförare av arbetsmarknadstjänster konkurrerar med varandra och om konkurrensen bidrar till en effektiv användning av samhällets resurser.

Förslaget om ett effektivt utförande av arbetsmarknadstjänster syftar till att arbetsmarknadstjänster ska tillhandahållas på det samhällsekonomiskt mest effektiva sättet. För att kunna följa och utvärdera vilka arbetsmarknadstjänster som tillhandahålls mest effektivt i intern respektive extern regi krävs att förutsättningarna för respektive utförare är likvärdiga, då skillnader i utfall i annat fall kan bero på skillnader i förutsättningar. Därtill krävs att Arbetsförmedlingen utformar system för att tillhandahålla arbetsmarknadstjänster

genom interna och externa utförare som bidrar till en effektiv och ändamålsenlig konkurrens.

Konkurrensverket har på uppdrag av regeringen undersökt konkurrensförhållandena inom vissa valfrihetssystem som tillhandahålls av kommuner och landsting. Inom ramen för dessa uppdrag har Konkurrensverket följt och analyserat om konkurrens på likvärdiga villkor råder mellan egenregiverksamhet och privata utförare i landstingens respektive kommunernas valfrihetssystem (Konkurrensverket, 2012 och 2013).

Utredningen föreslår att Konkurrensverket ges i uppdrag att följa upp och analysera om Arbetsförmedlingen behandlar alla utförare av arbetsmarknadstjänster som ges i intern och extern regi likvärdigt, såvida skäl för något annat saknas; hur olika utförare av arbetsmarknadstjänster konkurrerar med varandra; samt om Arbetsförmedlingen utformar system för att tillhandahålla dessa arbetsmarknadstjänster på ett sätt som bidrar till en effektiv och ändamålsenlig konkurrens och ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser.

I genomförandet av det föreslagna uppdraget ska Konkurrensverket på lämpligt sätt tillvarata de kunskaper och den erfarenhet som finns på det arbetsmarknadspolitiska området hos Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) och på upphandlingsområdet hos Upphandlingsmyndigheten. Konkurrensverket får därutöver föra dialog med andra myndigheter och organisationer som verket bedömer lämpliga.

Konkurrensverket får för uppdragets genomförande använda 2 miljoner kronor under 2022. Kostnaderna ska belasta UO 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, anslag 1:1 Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader, ap. 1 Förvaltningskostnader för Arbetsförmedlingen.

#### **11.4.4 IFAU ska följa upp om ratingsystemets konstruktion och tillämpning är utförarneutralt**

**Förslag:** IFAU ges i uppdrag att följa upp och utvärdera om Arbetsförmedlingens ratingsystem leder till en ändamålsenlig konkurrens som bidrar till en effektiv användning av samhällets resurser. I uppdraget ingår att följa upp och utvärdera om ratingsystemet har konstruerats på ett sätt som innebär att interna och externa utförare behandlas likvärdigt.

Arbetsförmedlingen använder för närvarande ett ratingsystem för STOM, en arbetsmarknadstjänst som tillhandahålls inom ramen för ett valfrihetssystem. Ratingsystemet bygger på en statistisk sannolikhetsmodell som tar hänsyn till att de arbetssökandes förutsättningar att få ett arbete eller övergå i utbildning kan skilja sig åt. I modellen ingår exempelvis faktorer som den arbetssökandes ålder, utbildningsnivå och yrkeserfarenhet samt arbetslösheten i kommunen där den arbetssökande är bosatt. Ratingsystemet innebär att alla leverantörer av tjänsten får en inbördes rangordning.

Ett ratingsystem utvärderar de olika utförarnas resultat givet deras förutsättningar. Ett ratingsystem kan användas vid sidan av ett avtal, i det fall det enbart ska användas som grund för utvärdering. Det kan också användas inom ramen för ett avtal. Det nuvarande ratingsystemet används i tjänsten STOM som information till de arbetssökande som ska välja leverantör, som grund för ickevalsalternativet i tjänsten samt för att utesluta de leverantörer som uppnår sämst resultat. Ett ratingsystem skulle på motsvarande sätt kunna användas för att avstå från att förlänga ett avtal enligt LOU, såvida upplägget inte strider mot de upphandlingsrättsliga principerna eller några andra bestämmelser i upphandlingsregelverket.

När Arbetsförmedlingen i enlighet med utredningens förslag kommer att tillhandahålla vissa arbetsmarknadstjänster i såväl intern som extern regi krävs väl fungerande och utförarneutrala system för utvärdering. Utredningen föreslår mot bakgrund av detta att regeringen uppdrar till IFAU att följa upp och utvärdera om det eller de ratingsystem som Arbetsförmedlingen använder för arbetsmarknadstjänster som ges i såväl intern som extern regi leder till en ändamålsenlig konkurrens som bidrar till en effektiv användning av samhällets resurser. I uppdraget ingår att följa upp och utvärdera om ratingsystemet har konstruerats på ett sätt som innebär att interna och externa utförare behandlas likvärdigt.

Regeringen föreslås besluta om att det uppdrag som lämnas till IFAU ska genomföras under 2022.

### 11.4.5 Särskilt om den verksamhet som utförs genom bidrag till folkhögskolor genom Folkbildningsrådet

**Förslag:** Beslut om den särskilda regleringen för folkhögskolor ska kvarstå i författning och regleringsbrev ska föregås av att regeringen prövar huruvida transaktionerna mellan Arbetsförmedlingen och Folkbildningsrådet utgör offentliga kontrakt enligt upphandlingsregelverket.

Om regeringen efter prövning finner att transaktionerna inte utgör offentliga kontrakt ska Arbetsförmedlingen inom ramen för den samhällsekonomiska prövningen avgöra om och i så fall när det är effektivt att tillhandahålla verksamhet genom att lämna bidrag till folkhögskolor genom Folkbildningsrådet.

Arbetsförmedlingen ansvarar för alla arbetsmarknadstjänster som myndigheten enligt förordning eller särskilda uppdrag tillhandahåller i intern eller extern regi. De tjänster som tillhandahålls genom externa utförare anskaffas i regel genom att dessa upphandlas. Tre av de arbetsmarknadstjänster som Arbetsförmedlingen ansvarar för tillhandahålls till skillnad från detta av folkhögskolor genom att Arbetsförmedlingen utbetalar bidrag till Folkbildningsrådet.

Huruvida transaktionerna mellan Arbetsförmedlingen och Folkbildningsrådet utgör bidrag eller offentliga kontrakt enligt upphandlingsregelverket har inte utretts rättsligt av vare sig regeringen eller Arbetsförmedlingen. Beslut om den särskilda regleringen för folkhögskolorna ska kvarstå bör föregås av att regeringen gör en sådan upphandlingsrättslig prövning.

Om regeringen efter prövning finner att transaktionerna inte omfattas av reglerna om offentlig upphandling, bör det vara upp till Arbetsförmedlingen att avgöra om, och i så fall när, myndigheten anser det lämpligt att lämna bidrag till folkbildningen i förhållande till de arbetsmarknadstjänster som myndigheten ansvarar för. Bidragsformen innebär att Arbetsförmedlingen vare sig kan utforma eller följa upp den verksamhet som folkhögskolorna utför, trots att Arbetsförmedlingen ansvarar för uppgiften och för de deltagare som anvisas till folkhögskolorna.

Utredningen hänvisar därutöver till den pågående utredningen om hur fler idéburna organisationer kan bli utförare inom välfärden, däribland folkhögskolorna. Utredningen om en tydlig definition av

idéburna aktörer i välfärden (dir. 2018:46) har i uppdrag att ta fram en definition av idéburna aktörer för att identifiera och avgränsa dessa från andra aktörer i välfärdsverksamheter. Syftet är att underlätta vid bland annat bidragsgivning, lagstiftning, köp av verksamhet och samverkan i form av idéburet offentligt partnerskap (IOP) och därigenom främja ett ökat idéburet deltagande i välfärden. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 14 december 2019.

## 11.5 Konsekvensanalyser

### 11.5.1 Vad är problemet?

Utredningen ska enligt kommittédirektiven särskilt analysera hur användningen av olika typer av externa leverantörer inom arbetsmarknadspolitiken kan bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. Förslag ska lämnas om förändringar som, utifrån utredningens analyser, kan göra det statliga åtagandet för arbetsmarknadspolitiken mer effektivt och tydligt.

Av utredningens analys framgår att Arbetsförmedlingen under många år har använt externa utförare i omfattande utsträckning, men att det trots detta saknas möjlighet att avgöra om myndigheten därigenom har uppnått bättre resultat eller lägre kostnader, jämfört med om motsvarande verksamhet skulle ha utförts i egen regi.

Detta förklaras dels av att Arbetsförmedlingens interna verksamhet inte är avgränsad i vare sig innehåll eller tid, vilket medför att statistik om exempelvis antalet deltagare i, resultatet av och kostnaderna för verksamheten saknas. Därmed kan den interna regin inte jämföras med tillgängliga uppgifter om kostnader och resultat för arbetsmarknadstjänster i extern regi. Dels förklaras avsaknaden av effektivitetsjämförelser av att Arbetsförmedlingen har ett tudelat utbud av arbetsmarknadstjänster, där Arbetsförmedlingen inte tillhandahåller samma arbetsmarknadstjänster i såväl intern som extern regi.

För att kunna avgöra hur externa utförare kan bidra till en väl fungerande arbetsmarknad behöver de mervärden som de externa utförarna bidrar med, i förhållande till att utföra motsvarande verksamhet i egen regi, identifieras. För att kunna identifiera när mervärden uppnås genom att tillhandahålla en arbetsmarknadstjänst i extern



regi, och vilka dessa mervärden är, behöver interna och externa utförare tillhandahålla samma tjänster enligt likvärdiga förutsättningar.

Utredningen har under arbetet övervägt flera olika alternativ för att lösa problemet. Det alternativ som utredningen förespråkar är att Arbetsförmedlingen ska tillhandahålla ett enhetligt utbud av arbetsmarknadstjänster, där myndigheten ges såväl möjlighet som skyldighet att tillhandahålla respektive arbetsmarknadstjänst i intern respektive extern regi, beroende på vad som bedöms vara samhällsekonomiskt mest effektivt, och där krav införs på att myndigheten ska behandla alla utförare likvärdigt. Övriga alternativ som utredningen har övervägt redovisas i slutet av detta avsnitt.

### **11.5.2 Vilka berörs av förslaget?**

Förutom Arbetsförmedlingen berörs även Arbetsförmedlingens leverantörer, andra externa utförare och arbetssökande direkt av förslaget. Arbetsgivare och kommuner berörs indirekt av förslaget. Därutöver berörs IFAU och Konkurrensverket, som får i uppdrag att följa upp och utvärdera verksamheten.

### **11.5.3 Överensstämmelse med EU-rätten**

Förslaget bedöms inte ha någon inverkan på Sveriges åtagande i förhållande till EU. Utredningen har valt att inte föreslå någon ändring kopplat till upphandlingsregelverket, som styrs av EU:s upphandlingsdirektiv. De förslag som lämnas bedöms öka möjligheten att avgöra om arbetsmarknadstjänster som tillhandahålls i extern regi är under- eller överprissatta. Därmed förbättras förutsättningarna att följa EU:s statsstödsregler.

### **11.5.4 Samhällsekonomiska konsekvenser**

De samhällsekonomiska konsekvenserna av förslaget om ett effektivt utförande av arbetsmarknadstjänster kan exemplifieras genom tjänsten STOM. Om Arbetsförmedlingen ger STOM i egen regi till ett resultat som överstiger det genomsnittliga resultatet för tjänsten

skulle detta innebära en samhällsekonomisk vinst, genom det produktionstillskott som följer av att fler arbetslösa kommer i arbete.

Om Arbetsförmedlingen ger STOM till ett genomsnittligt resultat skulle detta kunna innebära en samhällsekonomisk vinst, genom att de arbetssökandes valfrihet ökar då Arbetsförmedlingen som enda offentliga aktör blir valbar i tjänsten. Huruvida detta utgör en samhällsekonomisk vinst eller inte beror dock på om valfrihet ges ett egenvärde i den samhällsekonomiska analysmodellen.

Om Arbetsförmedlingen ger STOM till ett genomsnittligt resultat skulle detta även kunna innebära en samhällsekonomisk vinst i form av att arbetssökande som i dag inte har tillgång till STOM, då leverantörer saknas i drygt 10 procent av landet, skulle kunna få del av tjänsten. Detta förutsatt att ett tillräckligt deltagarunderlag finns för att Arbetsförmedlingens ska kunna täcka kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten. Det skulle i sin tur kunna leda till att fler arbetslösa övergår till arbete och därmed en vinst i form av ett produktionstillskott. Ytterligare en möjlig samhällsekonomisk vinst av att Arbetsförmedlingen ger STOM i egen regi skulle kunna uppstå genom att leverantörer som presterar dåligt skulle kunna uteslutas i nära hälften av landet, där antalet leverantörer i dag är för få för att Arbetsförmedlingen ska kunna göra detta.

Om Arbetsförmedlingen skulle tillhandahålla STOM till ett sämre resultat än genomsnittet skulle Arbetsförmedlingen bidra till att dra ned resultatet för tjänsten och bör, förutsatt att värdet av valfrihet tillsammans med andra eventuella värden som inkluderas i den samhällsekonomiska modellen inte överstiger effektivitetsförlusten, inte längre tillhandahålla tjänsten.

Utifrån den genomsnittliga ersättning som under 2017 utbetalades till externa utförare av STOM skulle Arbetsförmedlingen, baserat på den genomsnittliga kostnaden för en arbetsförmedlare motsvarande år, kunna tillhandahålla 7,8 timmar per deltagare och månad för spår 1 (de deltagare som står närmast arbetsmarknaden av de som anvisas till tjänsten) och 16,8 timmar per deltagare i spår 4 (de deltagare som står längst ifrån arbetsmarknaden av de som anvisas till tjänsten). Mot bakgrund av att ersättningen för tjänsten delvis är resultatbaserad förutsätter en genomsnittlig ersättningsnivå att Arbetsförmedlingen uppnår ett genomsnittligt resultat. De externa utförarnas genomsnittliga resultat var 19 procent av deltagarna i spår 1

och för 6 procent för deltagarna i spår 4 under 2017, baserat på de resultatetsättningar som utbetalades.<sup>27</sup>

Vidare kan Arbetsförmedlingens beställarkompetens förbättras genom att myndigheten får återkoppling från utförarna i såväl intern som extern regi, vad gäller exempelvis innehållet i tjänsten och de krav som ställs på dokumentation. Detta kan i sin tur leda till bättre resultat eller lägre kostnader för arbetsmarknadstjänsterna.

Arbetsförmedlingens organisation för beställning och uppföljning av arbetsmarknadstjänster innefattar i dag enbart tjänster som utförs av externa utförare. Kostnaden för att utvidga denna verksamhet till alla arbetsmarknadstjänster och utförare, inklusive Arbetsförmedlingens egen regi, beräknas uppgå till en ökad årlig kostnad om 65–85 miljoner kronor. Kostnaden har beräknats som motsvarande andel av tjänstekostnaden som i dag gäller för de externa utförarna.<sup>28</sup>

### 11.5.5 Konsekvenser för Arbetsförmedlingen

Ett utförarneutralt utbud av arbetsmarknadstjänster innebär att Arbetsförmedlingen får förutsättningar att följa och jämföra kostnader i intern regi, samt rättsliga och ekonomiska möjligheter att tillhandahålla arbetsmarknadstjänster på det sätt som är samhälls-ekonomiskt mest effektivt.

Arbetsförmedlingens egenregiverksamhet ges förbättrade förutsättningar att utföra arbetsmarknadstjänster genom att verksamheten avgränsas från övriga uppgifter. I det fall verksamheten organiseras i intraprenadform ges vidare ökade förutsättningar och incitament att utveckla och investera i den egna verksamheten.

### 11.5.6 Konsekvenser för företag

De företag som i dag levererar arbetsmarknadstjänster beskrivs i avsnitt 12.5.3 och 12.5.4 i kapitel 12. Utredningens förslag innebär att Arbetsförmedlingen, i de fall det bedöms samhälls-ekonomiskt

---

<sup>27</sup> Utredningens beräkningar utifrån uppgifter från Arbetsförmedlingen den 8 mars 2018.

<sup>28</sup> Se avsnitt 12.7.2 i kapitel 12.

effektivt, ska ge samma tjänster i egen regi som myndighetens leverantörer. Detta kan leda till ökad konkurrens inom ramen för de befintliga tjänster som ges av myndighetens leverantörer i dag.

Genom att Arbetsförmedlingen ska tillämpa samhällsekonomiska analyser som grund för beslut om hur arbetsmarknadstjänster ska tillhandahållas, där Arbetsförmedlingen för varje tjänst ska pröva om den ska ges i intern eller externa regi, eller bådadera, kan leverantörernas marknad växa i det fall många tjänster bedöms utföras mest effektivt helt eller delvis i extern regi. Leverantörerna prövas då mot samtliga arbetsmarknadstjänster och den totala summan för dessa tjänster. Leverantörernas marknadsandel kommer därmed att avgöras av deras relativa effektivitet.

Om regeringen kommer fram till att transaktionerna mellan Arbetsförmedlingen och folkbildningen utgör offentliga kontrakt och därmed omfattas av upphandlingslagstiftningen, kan det få till följd att marknaden för arbetsmarknadstjänster ökar.

### **11.5.7 Konsekvenser för kommuner**

Förslaget innebär förbättrade förutsättningar för Arbetsförmedlingen att tillhandahålla olika typer av arbetsmarknadstjänster på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt. Detta kan medföra att arbetsökande snabbare eller i högre utsträckning övergår till arbete och egen försörjning. Utredningen bedömer att en inte obetydlig andel av de arbetssökande som deltar i arbetsmarknadstjänster som tillhandahålls av Arbetsförmedlingen, i tillägg till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning även mottar ekonomiskt bistånd till sin försörjning från kommunen (försörjningsstöd). Därmed kan kommunernas utgifter för försörjningsstöd komma att minska samtidigt som skatteintäkterna kan komma att öka. Under 2016 utgjorde arbetslöshet det huvudsakliga försörjningshindret för cirka 130 000 personer, cirka hälften av alla mottagare av ekonomiskt bistånd (Socialstyrelsen, 2017). Det saknas dock uppgifter om hur stor andel av dessa som deltog i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadstjänster och som därmed skulle kunna påverkas av att dessa tjänster tillhandahålls mer effektivt.

### 11.5.8 Konsekvenser för folkbildningen

I det fall regeringen efter prövning kommer fram till att transaktionerna mellan Arbetsförmedlingen och Folkbildningsrådet omfattas av upphandlingsregelverket, kan folkhögskolorna delta i upphandlingar enligt LOU eller ansöka om att få delta i valfrihetssystem enligt LOV. Det kommer då, till skillnad från i dag, att krävas att folkhögskolorna lämnar ett vinnande anbud i en upphandling eller blir godkänd leverantör i ett valfrihetssystem för att få ersättning från Arbetsförmedlingen för att utföra arbetsmarknadstjänster. Här kan påpekas att regelverket för offentlig upphandling bland annat syftar till att främja möjligheterna för leverantörer i hela EU att konkurrera på lika villkor, samt ett kostnadseffektivt användande av skattemedel, exempelvis genom att undanröja ageranden som begränsar konkurrensen.

### 11.5.9 Konsekvenser för arbetssökande

Dagens tudelade utbud av arbetsmarknadstjänster i intern respektive extern regi medför bland annat att arbetssökande inte kan ta del av det tjänsteutbud som ges i extern regi i de fall leverantörer saknas. Av utredningens kartläggning av Arbetsförmedlingens största tjänst, STOM, framgår att det under 2017 helt saknades leverantörer av STOM i 8 av 72 leveransområden.<sup>29</sup> Arbetsförmedlingen har i detta, och andra fall då myndigheten inte har kunnat kontraktera en leverantör, inte tillhandahållit motsvarande tjänst i egen regi. Detsamma gäller i de fall leverantörer skulle ha uteslutits från att leverera tjänsten på grund av dåliga resultat, om det hade funnits fler leverantörer i leveransområdet. Ett enhetligt och utförarneutralt utbud av arbetsmarknadstjänster medför därmed att arbetssökande och arbetsgivare i ökad utsträckning kommer att få tillgång till en enhetlig och likvärdig verksamhet i hela landet.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> I 34 av 72 leveransområden fanns det tre eller färre leverantörer under 2017. Inom dessa områden utesluter Arbetsförmedlingen inte leverantörer som uppvisar dåliga resultat. Se avsnitt 12.5.4 i kapitel 12.

<sup>30</sup> I de fall antalet arbetssökande är tillräckligt stort för att motivera etablering av verksamhet, samt att det saknas möjlighet för dessa arbetssökande att pendla till annan ort där tjänsten tillhandahålls.

Ett enhetligt utbud innebär därutöver att konsekvenser av eventuella överprövningar av upphandlingar enligt LOU kan komma att minska, genom att Arbetsförmedlingen kan tillhandahålla motsvarande tjänst under överprövningstiden. Detta gäller under förutsättning att fördröjningen med anledning av överprövningsprocessen leder till avtalslöshet och att det enbart är den konsekvensen som avses, samt att egenregiverksamheten i praktiken har möjlighet att täcka upp för de leveranser som annars hade utförts av leverantörer. Det medför att de glapp mellan avtal som är vanligt förekommande i dag kan komma att minska och de arbetssökandes tillgång till tjänster därmed öka.

I de tjänster som tillhandahålls i både intern och extern regi och där de arbetssökande får välja utförare, kommer valfriheten att öka, genom att Arbetsförmedlingen finns som ett valbart alternativ.

I tabell 11.2 redovisas ett exempel på vad den totala kostnaden för arbetsmarknadstjänster under 2017 räcker till. Summan för samtliga arbetsmarknadstjänster (9,5 miljarder kronor) har beräknats utifrån den faktiska kostnaden för de arbetsmarknadstjänster som tillhandahölls i extern regi under 2017 (5,8 miljarder kronor)<sup>31</sup> samt mittvärdet av det uppskattade spannet för arbetsmarknadstjänster i intern regi (3,7 miljarder kronor)<sup>32</sup>.

För arbetsmarknadstjänster i extern regi utgår det genomsnittliga deltagarantalet per månad, i likhet med kostnaderna, från det faktiska utfallet. Detsamma gäller uppgifter om deltagarantal och kostnader för SIUS i intern regi. Dessa uppgifter har hämtats från kapitel 12. För de arbetsmarknadstjänster som tillhandahölls i intern regi saknas uppgifter om deltagarantal och kostnader utöver de som gäller SIUS.

Räkneexemplet i tabellen visar på hur mycket ytterligare STOM som den totala budgeten för arbetsmarknadstjänster räcker till förutsatt att de arbetsmarknadstjänster som under 2017 tillhandahölls i extern regi samt i intern regi i form av SIUS är oförändrat, samt att alla inskrivna arbetslösa ska få minst en timmes stöd per månad. En

<sup>31</sup> Notera att arbetsmarknadsutbildningar ingår i dessa tjänster i extern regi. I kapitel 8 föreslår utredningen att Arbetsförmedlingen i första hand bör använda reguljär utbildning. Mot bakgrund av detta kommer ett antal av de 57 000 deltagare per månad som i tabell 11.2 ingår i de arbetsmarknadstjänster som Arbetsförmedlingen under 2017 gav i extern regi, att i enlighet med utredningens förslag i kapitel 8, anvisas till reguljär utbildning.

<sup>32</sup> I avsnitt 12.6.3 i kapitel 12 uppskattas kostnaden för arbetsmarknadstjänster i intern regi under 2017 till mellan 3,2 och 4,2 miljarder kronor.

timmes stöd per månad benämns nedan för minimitjänst, och har beräknats utifrån den genomsnittliga kostnaden för en arbetsförmedlare.<sup>33</sup> Antalet arbetslösa var i genomsnitt per månad cirka 363 000 under 2017.

Tabell 11.2 Alla arbetslösa får minst en timmes stöd per månad

| Arbetsmarknadstjänst         | Deltagare/mån och kostnad per år (2017)      |
|------------------------------|--|
| Befintliga externa tjänster  | 57 000 deltagare/mån och 5,8 mdkr år         |
| Befintlig SIUS i intern regi | 9 323 deltagare/mån och 550 mnkr år          |
| Ytterligare STOM             | 35 000 deltagare/mån och 2 mdkr år           |
| Ny minimitjänst              | 262 000 deltagare/mån och 1,2 mdkr år        |
| <b>Totalt</b>                | <b>363 323 deltagare/mån och 9,5 mdkr år</b> |

*Källa:* Kostnader och deltagare för de externa tjänsterna har hämtats från kapitel 12, Uppgift om antal deltagare i SIUS kommer från Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2017 och kostnaden för SIUS från e-post från Arbetsförmedlingen den 10 december 2018. Kostnaden för STOM har beräknats utifrån den genomsnittliga kostnaden per deltagare och månad.

Av räkneexemplet framgår att den totala budgeten för arbetsmarknadstjänster om 9,5 miljarder kronor räcker till att erbjuda STOM till ytterligare cirka 35 000 deltagare per månad – förutsatt att de cirka 57 000 deltagare per månad som under 2017 fick tjänster i extern regi enligt 2017 års fördelning per tjänstetyp fortsatt ska få detta, i likhet med de cirka 9 300 deltagarna i SIUS – varvid cirka 262 000 arbetslösa enbart får en minimitjänst motsvarande en timmes stöd per månad.

### 11.5.10 Andra konsekvenser

Förslagen bedöms inte ha några övriga konsekvenser av betydande karaktär.

<sup>33</sup> Den genomsnittliga kostnaden för en arbetsförmedlare var 383 kronor per timme under 2017 inklusive OH-tillägg om 25 procent.

## 11.6 Alternativa förslag

### 11.6.1 Alla arbetsmarknadstjänster utförs i extern regi

Trots att Arbetsförmedlingen i dag köper merparten av de arbetsmarknadstjänster som myndigheten ansvarar för har myndigheten i låg utsträckning anpassats för detta som organisation. Av myndighetens personal arbetar endast cirka 2 procent med att beställa och följa upp arbetsmarknadstjänster, trots att kostnaden för dessa tjänster uppgår till 5–6 miljarder kronor per år, vilket motsvarar cirka 60 procent av Arbetsförmedlingens totala verksamhetskostnader.

Av utredningens analys i avsnitt 12.5.2 i kapitel 12 framgår att Arbetsförmedlingen i dag inte följer upp stora delar av de arbetsmarknadstjänster som ges i extern regi och utförarna av desamma. Vidare framgår att arbetsförmedlarna ansvarar för att använda arbetsmarknadstjänster i extern regi, men att dessa i hög utsträckning saknar kunskap om utbudet av och målet med arbetsmarknadstjänsterna.

Ett förslag som utredningen har övervägt är att specialisera Arbetsförmedlingens verksamhet mot att beställa och följa upp arbetsmarknadstjänster. Arbetsförmedlingen skulle fortsatt ansvara för att tillhandahålla arbetsmarknadstjänster, men inte längre utföra dessa i egen regi. Ett sådant förslag skulle innebära att Arbetsförmedlingens organisation anpassas och dimensioneras för att beställa och följa upp dessa tjänster. En tydlig fokusering i organisation mot att köpa och följa upp tjänster skulle kunna leda till att detta arbete effektiviseras ytterligare.

Mot detta argument kan anföras att en specialisering inom ramen för myndigheten kan genomföras utan att Arbetsförmedlingen i sin helhet upphör med viss typ verksamhet. En sådan specialisering utgör också en del av utredningens förslag, där egenregiverksamheten separeras ekonomiskt och organisatoriskt från myndighetens övriga verksamhet.

En annan fördel med detta alternativa förslag består i att marknaden för arbetsmarknadstjänster kan förväntas bli tydligare och mer förutsägbar för leverantörerna, då Arbetsförmedlingen inte kan öka och minska denna genom att utföra mer eller mindre verksamhet i egen regi. Detta bör förbättra leverantörernas möjlighet att planera och dimensionera sin verksamhet.



Det saknas dock vetenskapligt stöd för att anta att arbetsmarknadstjänster skulle utföras på ett effektivare sätt i extern jämfört med intern regi. Om Arbetsförmedlingens utförarverksamhet upphör kommer möjligheten att ta fram evidens om interna respektive externa utförare också att göra det. Vidare skulle ett sådant förslag innebära att Arbetsförmedlingens beställarkompetens, det vill säga sakkunskap om de tjänster som beställs, riskerar att urholkas.

Mot bakgrund av att motsvarande fördelar kan uppnås, och de nackdelar som nämns därtill kan undvikas, genom förslaget om ett effektivt utförande av arbetsmarknadstjänster, har utredningen inte gått vidare med detta förslag.

### **11.6.2 Arbetsmarknadstjänster utförs i första hand internt**

Ett annat alternativ som utredningen har övervägt är att Arbetsförmedlingen endast ska köpa arbetsmarknadstjänster av externa utförare i kompletterande syfte, när myndigheten saknar relevant kompetens eller personalresurser för att utföra motsvarande arbetsmarknadstjänst i egen regi.

Fördelen med ett sådant förslag är att syftet med Arbetsförmedlingens användning av externa utförare skulle förtydligas i förhållande till i dag. Utbudet av och innehållet i olika arbetsmarknadstjänster skulle också bli tydligare och mer enhetligt för den arbetssökande då tjänsterna skulle vara desamma oavsett om de ges i intern eller extern regi. En viss ökad kunskap om en tjänst utförs mest effektivt i intern eller extern regi skulle uppnås för de tjänster som ges både internt och externt.

Det finns en rad nackdelar med förslaget. Dels kan det bli svårt för leverantörerna att planera och dimensionera sin verksamhet, då de får en funktion som komplement vid behov. Dels kan det finnas en risk för att Arbetsförmedlingen utgår från den egna personalens kompetens när de definierar vad som krävs för att utföra en viss tjänst, snarare än tvärtom. Storleken på Arbetsförmedlingens egen-regiverksamhet blir också beroende av ”kvarstående utrymme” i förvaltningsanslaget, då arbetsmarknadstjänster inte finansieras genom ett separat anslag. Storleken på det kvarstående utrymmet påverkas i sin tur bland annat av inflöde av arbetslösa som behöver anmälas

och få en arbetsmarknadsbedömning, övriga regeringsuppdrag, etcetera, vilket skulle leda till att egenregiverksamhetens bemanning blir svår att planera och dimensionera. Kunskap om i vilken regi en tjänst utförs mest effektivt leder vidare endast till effektivitetsvinster om de bästa utförarna premieras och de sämsta sanktioneras. Om de externa utförarna uppvisar bättre resultat än Arbetsförmedlingen kommer det inte att påverka valet av utförare av arbetsmarknadstjänster.

Mot bakgrund av att motsvarande fördelar kan uppnås (i högre utsträckning) och de nackdelar som nämns därtill kan undvikas, genom förslaget om ett effektivt utförande av arbetsmarknadstjänster, har utredningen inte gått vidare med detta förslag.

## Referenser

- Delander och Ekberg (2010), *Snabbare etablering på arbetsmarknaden för invandrade akademiker – Samhällsekonomiska och offentligfinansiella effekter*, Linnéuniversitetet.
- FOU i Väst (2016), *Från bra till bättre – utvärdering av försöket med intraprenader i Göteborgs stad*.
- Forsstedt, m.fl. (2017), *Analys av politikens samhällskonsekvenser är otillräckliga i Sverige*, Ekonomisk Debatt, årgång 45, nr 3, s. 30–40.
- Hultkrantz och Nilsson (2008), *Samhällsekonomisk analys*, Studentlitteratur.
- Hultkrantz (2009), *Samhällsekonomisk analys – ett styvbarn*, Ekonomisk Debatt, årgång 37, nr 7, s. 3–5.
- Hultkrantz och Svensson (2013), *Hälsorelaterad livskvalitet hos den svenska befolkningen*. I ESO, *Den offentliga sektorn – en antologi om att mäta produktivitet och prestationer*.
- Hultkrantz (2015), *Att utvärdera sociala investeringar*, SNS Förlag.
- Hultkrantz och Svensson (2015), *Ekonomiska utvärderingar i svensk offentlig sektor – likheter och skillnader*, Ekonomisk Debatt årgång 43, nr 3, s. 40–50.
- Hultkrantz (2016), *Sociala investeringsfonder*, Ekonomisk Debatt, årgång 44, nr 3, s. 36–48.
- Inköpsrådet (2017), *Effektiva fördelningsnycklar i ramavtal*, <https://inkopsradet.se/upphandling/ramavtal/effektiva-fordelningsnycklar-i-ramavtal/>, läst 2018-12-10.
- Jönköpings kommun (2015), *Plan för intraprenad i Jönköpings kommun*.
- Konkurrensverket (2012), *Att skapa likvärdiga villkor: Landstingens ekonomiska redovisning av sina vårdcentraler i vårdvalssystem*.
- Konkurrensverket (2013), *Konkurrens på likvärdiga villkor i kommunernas valfrihetssystem: pilotstudie i tre kommuner med valfrihetssystem inom hemtjänsten*.
- Naturvårdsverket (2003), *Konsekvensanalyser steg för steg: handledning i samhällsekonomisk konsekvensanalys för Naturvårdsverket*.

- Nilsson (2015), *Intraprenad som driftsform: En utvärdering av Luleå kommuns intraprenadverksamheter*, Luleå tekniska universitet.
- Socialstyrelsen (2017), *Försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2016*.
- SOU 2018:38, *Styra och leda med tillit: Forskning och praktik*.
- Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, SBU (2017), *Utvärdering av metoder i hälso- och sjukvården och insatser i socialtjänsten*.
- Stockholm stad (2017), *Stockholm stads budget: Regler för ekonomisk förvaltning*.
- Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (2009a), *Självkostnads-kalkylering vid konkurrensutsättning och införande av valfrihets-system*.
- Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (2009b), *Val av ersättningsmodell och beräkning av ersättningsnivå: Hemtjänst och särskilt boende*.
- Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (2012), *Prestationsersättning till särskilda boenden för äldre: erfarenheter och tips från tre kommuner*.
- Trafikverket (2012), *Introduktion till samhällsekonomisk analys*.
- Älvsbyns kommun (2016), *Riktlinjer för intraprenad i Älvsbyns kommun*.

# 12 Fördjupning: Arbetsmarknadstjänster i extern regi

## 12.1 Inledning

### 12.1.1 Innehåll

Utredningen har i uppdrag att särskilt analysera hur användningen av olika typer av externa leverantörer inom arbetsmarknadspolitiken kan bidra till en väl fungerande arbetsmarknad.

I detta kapitel beskrivs och analyseras Arbetsförmedlingens arbete med leverantörer och andra externa utförare av arbetsmarknadstjänster som Arbetsförmedlingen ansvarar för. Syftet är att bidra med en helhetsbild av de arbetsmarknadstjänster som Arbetsförmedlingen ansvarar för och som utförs i extern regi. De formella grunder för utförande som aktualiseras i kapitlet är:

- köp enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), inklusive direktupphandling
- köp genom ett förfarande som har resulterat i ett valfrihetssystem enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV), med de förutsättningar som anges i lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen
- köp av en annan statlig myndighet under regeringen (det vill säga köp inom samma juridiska person, nedan även kallat inomstatligt köp)
- statsbidrag till folkhögskolor genom Folkbildningsrådet.

De externa utförarnas möjlighet att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad utgår främst från de arbetsmarknadstjänster som de tillhandahåller inom ramen för arbetsmarknadspolitiken. Användningen av externa utförare bidrar till en väl fungerande arbetsmarknad när ett eller flera mervärden uppnås genom att dessa tjänster utförs i extern regi.

Utgångspunkten i detta kapitel är de mervärden med att använda externa utförare av arbetsmarknadstjänster som regeringen respektive Arbetsförmedlingen har framhållit. Utifrån tre huvudsakliga frågeställningar analyserar utredningen om de externa utförarna har kunnat bidra till dessa mervärden i praktiken:

- Har användningen av externa utförare bidragit till att förbättra resultatet av de arbetsmarknadstjänster som tillhandahålls inom ramen för arbetsmarknadspolitiken?
- Har användningen av externa utförare bidragit till att minska kostnaderna för de arbetsmarknadstjänster som tillhandahålls inom ramen för arbetsmarknadspolitiken?
- Vilka andra för- och nackdelar är förknippade med att använda externa utförare av arbetsmarknadstjänster som tillhandahålls inom ramen för arbetsmarknadspolitiken?

I kapitlet sammanfattas den svenska och internationella forskning som finns om privata och offentliga utförare av arbetsmarknadstjänster. Utredningen tillför till detta ny kunskap om bland annat kostnader för arbetsmarknadstjänster i intern respektive extern regi samt om hur arbetssökande använder sig av möjligheten att välja leverantör. I kapitlet redogörs därutöver för de externa utförarnas samt Arbetsförmedlingens bild av hur väl marknaden för arbetsmarknadstjänster fungerar. Utifrån den samlade bild som framkommer i detta kapitel gör utredningen i kapitel 11 ett antal bedömningar och lämnar förslag som syftar till att användningen av externa utförare i högre utsträckning ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad.

### 12.1.2 Avgränsningar

Kapitlet syftar inte till att besvara frågan om vilka arbetsmarknadstjänster eller övriga insatser som ska utföras inom ramen för det offentliga åtagandet inom arbetsmarknadspolitiken, utan endast om valet av utförare – extern eller intern - kan påverka utfallet av dessa tjänster.

I utredningens uppdrag ingår att besvara flera angränsande frågeställningar. I kapitel 8 lämnar utredningen förslag om att Arbetsförmedlingen i första hand ska använda sig av det reguljära utbildningssystemet för att tillgodose arbetssökandes utbildningsbehov, i kapitel 10 lämnas förslag om att överlappningen mellan det statliga ansvaret och kommunernas befogenhet ska minska och i kapitel 13 redogörs för hur de delar av Arbetsförmedlingens uppdrag som inte innebär myndighetsutövning kan läggas ut på andra aktörer.

### 12.1.3 Definitioner och begrepp

#### Arbetsmarknadstjänster

Med arbetsmarknadstjänster avser utredningen praktiskt arbetsmarknadsstöd som Arbetsförmedlingen ansvarar för och som ges i syfte att den som söker arbete ska komma närmare arbetsmarknaden, för att sammanföra den som söker arbete med den som söker arbetskraft, eller för att den som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga ska kunna behålla ett arbete. Med arbetsmarknadstjänster avses inte ekonomiskt stöd i form av exempelvis anställningsstöd.

Begreppet tjänster kan ha flera olika betydelser. En förekommer i uppdelningen mellan tjänster (platsförmedling och vägledning) och program i Arbetsförmedlingens verksamhet. I det fallet utgör programmen inte tjänster. En annan betydelse kommer ur förhållandet mellan köpare och säljare där säljaren levererar en tjänst på uppdrag av köparen. En tredje betydelse, som är den som utredningen använder i detta kapitel, avser det stöd som en enskild får från Arbetsförmedlingen som inte ges i form av en ekonomisk ersättning. De arbetsmarknadstjänster som för närvarande utförs eller har utförts i extern

regi kan delas in i fyra kategorier av tjänster: arbetsförmedlings-tjänster, utbildningstjänster, förberedande tjänster och rehabilite-rande tjänster.

Arbetsmarknadstjänster kan vara antingen allmänna eller särskilda. En allmän arbetsmarknadstjänst är öppen för alla. Även om den enskilde kan rekommenderas att ta del av en allmän tjänst krävs ingen sådan rekommendation för att denne ska få tillgång till tjänsten. Ett exempel är Platsbanken. I dag är sådana allmänna tjänster sannolikt digitala. För att den enskilde ska kunna erhålla en särskild arbetsmarknadstjänst krävs däremot att Arbetsförmedlingen fattar beslut om att erbjuda en sådan tjänst i det enskilda ärendet. En prioritering av resurserna behöver bland annat föregå ett sådant erbjudande.

I detta kapitel analyseras hur användningen av externa utförare av arbetsmarknadstjänster kan bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. Så som utredningen har valt att hantera frågeställningen kräver sammanhanget att tjänsterna kan tillhandahållas av olika utförare. Begreppet arbetsmarknadstjänster avgränsas därför i detta kapitel till att omfatta det som utgör särskilda arbetsmarknadstjänster, vilka kan utföras av såväl Arbetsförmedlingen som av företag och andra aktörer.

## Underlagstjänster

Med underlagstjänster avser utredningen tjänster vars huvudsakliga syfte är att klargöra den arbetssökandes förutsättningar och behov. Resultatet av dessa tjänster utgör ett underlag till Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsbedömning. De underlagstjänster som under 2017 utfördes i extern regi var:

- Validering: syftar till att klargöra om den arbetssökande är anställningsbar inom en specifik bransch eller i behov av utbildning eller annat stöd för att bli detta.<sup>1</sup>
- ABUF: syftar till att bedöma den arbetssökandes förutsättningar till arbete.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Se exempelvis FFU Validering Elteknik Af-2016/00068141, FFU Validering Restaurang Af-2016/00068141 och FFU Validering Fastighet Af-2016/00068141.

<sup>2</sup> FFU Aktivitetsbaserade utredningsplatser Af-2016/00107414.



- Meritportfölj: syftar till att identifiera en relevant yrkesklassificering för den arbetssökande genom en strukturerad sammanställning av den arbetssökandes samlade meriter.<sup>3</sup> Arbetsförmedlingen redovisar Meritportfölj inom ramen för de förberedande utbildningarna, varvid det i vissa fall inte har varit möjligt att särskilja denna underlagstjänst från de arbetsmarknadstjänster som i övrigt ingår i de förberedande utbildningarna.

I Arbetsförmedlingens statistik för de så kallade upphandlade arbetsförmedlingstjänsterna, ibland annat myndighetens årsredovisningar, inkluderas både underlagstjänster och arbetsmarknadstjänster. I detta kapitel redogörs enbart för arbetsmarknadstjänster, varvid de underlagstjänster som myndigheten köper har exkluderats.

## Upphandlade arbetsförmedlingstjänster

Arbetsförmedlingen använder i regel begreppet upphandlade arbetsförmedlingstjänster, vilket innefattar vad utredningen benämner som arbetsmarknadstjänster och underlagstjänster. När utredningen citerar till exempel Arbetsförmedlingens strategi och undersökningar förekommer detta begrepp i kapitlet. *Upphandlade arbetsförmedlingstjänster* används av Arbetsförmedlingen med två olika innebörder. Den ena motsvarar arbetsmarknads- och underlagstjänster som upphandlats enligt LOU eller köps enligt LOV. I den andra inkluderas även arbetsmarknadstjänster som utförs med stöd av det statsbidrag som Arbetsförmedlingen distribuerar till Folkbildningsrådet och som fördelas ut på folkhögskolor.

## Utförare

Med utförare avser utredningen en aktör som utför arbetsmarknadstjänster. Arbetsförmedlingen, andra statliga myndigheter, kommuner, landsting och företag är exempel på utförare. Den formella grunden för utförandet kan följa av författning, ett avtal om köp av arbetsmarknadstjänster, en överenskommelse med en annan myndighet under regeringen (inomstatligt köp), ett samverkansavtal mellan upphandlande myndigheter eller statsbidrag.

---

<sup>3</sup> FFU Meritportfölj 2013–2017 Af-2013/146842.

I kapitlet görs åtskillnad mellan tjänster som utförs av Arbetsförmedlingen respektive externa utförare. Detta görs i regel genom begreppen intern respektive extern regi, vilka beskrivs närmare nedan.

När forskning citeras, eller när andra länders system för att köpa arbetsmarknadstjänster beskrivs, används begreppen offentliga och privata utförare. Förklaringen till detta är att de offentliga utförarna inte nödvändigtvis är huvudmän för de tjänster som utförs, varav utförandet därmed inte kan sägas vara internt respektive externt.

## Leverantör

Med leverantör avser utredningen en extern utförare av arbetsmarknadstjänster som på marknaden tillhandahåller arbetsmarknadstjänster och som har ingått avtal med Arbetsförmedlingen som avser sådana tjänster.<sup>4</sup> Avtalet kan ha föregåtts av en offentlig upphandling enligt LOU, inklusive direktupphandling, eller ett förfarande som har resulterat i ett valfrihetssystem enligt LOV med de förutsättningar som anges i lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen.

Med leverantör avses däremot inte de externa utförare som tillhandahåller arbetsmarknadstjänster till Arbetsförmedlingen genom författning, ett inomstatligt köp, ett samverkansavtal mellan upphandlande myndigheter eller statsbidrag.

När utredningen citerar till exempel utredningens direktiv samt Arbetsförmedlingens instruktion, arbetsordning eller årsredovisning kan det förekomma andra formuleringar som har samma innebörd som begreppet leverantör. Leverantör kan även ha använts med en innebörd som avviker från utredningens definition.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Enligt 1 kap. 16 § LOU är en leverantör den som på marknaden tillhandahåller varor eller tjänster eller utför byggentreprenader. Grupper av leverantörer omfattas också av begreppet leverantör. Skillnaden mellan utredningens definition och definitionen enligt LOU är dels vilka tjänster som tillhandahålls av en leverantör, dels förekomsten av en viss avtalsrelation (med Arbetsförmedlingen).

<sup>5</sup> I utredningens direktiv förekommer flera närliggande begrepp: externa leverantörer, kompletterande aktörer och andra aktörer. I Arbetsförmedlingens instruktion finns sedan 2007 begreppet kompletterande aktörer, vilket avser leverantörer av kompletterande arbetsförmedlingstjänster. Från och med 2015 används begreppet kompletterande aktörer i regel inte längre av Arbetsförmedlingen i myndighetens årsredovisningar och liknande. Dessa benämns i stället, i likhet med utbildningsleverantörerna, som (externt upphandlade) leverantörer.

## Intern och extern regi

Med intern regi avser utredningen arbetsmarknadstjänster som utförs av Arbetsförmedlingen och med extern regi arbetsmarknadstjänster som utförs av externa utförare.

## Köpa

Med köpa avser utredningen Arbetsförmedlingens nyttjande av de arbetsmarknadstjänster som tillhandahålls av samtliga externa utförare i de fall dessa utförare erhåller någon form av ersättning från Arbetsförmedlingen. Sådan ersättning kan även utgöras av statsbidrag, ersättning inom ramen för ett samverkansavtal och interna transaktioner till andra statliga myndigheter vid ett inomstatligt köp.

### 12.1.4 Utredningens arbete

Utredningen har i sitt arbete inhämtat synpunkter från representanter för såväl små och stora leverantörer, från leverantörer av olika typer av arbetsmarknadstjänster och med olika organisationsformer. Detta arbete inkluderar möten med och inlagor från Almega Utbildningsföretagen och en workshop med medlemmar i Almega Kompetensföretagen. Utredningen har även mottagit inlagor från Folkbildningsrådet. Ett antal möten har därutöver genomförts med representanter från nätverks-, intresse- och paraplyorganisationer som arbetar med att stödja arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden. Möten har vidare genomförts med ett antal enskilda leverantörer. Utredningen har därutöver genomfört ett studiebesök hos en leverantör av tjänsten Stöd och matchning, samt en enkätundersökning som riktats till leverantörer av samma tjänst, vilken beskrivs närmare i bilaga 1 till detta kapitel.

Arbetet har vidare innefattat möten med representanter från Arbetsförmedlingens huvudkontor samt med leverantörsuppföljare, ett studiebesök på ett lokalt arbetsförmedlingskontor och möten med handläggare och chefer på lokala arbetsförmedlingskontor. Utredningen har vidare fått ta del av underlag från Arbetsförmedlingen. Detta inkluderar bland annat en sammanställning av de

arbetssökandes val av leverantörer samt ett antal enkätundersökningar som Arbetsförmedlingen har genomfört, vilka beskrivs närmare i bilaga 1 till detta kapitel. Enkätundersökningarna riktar sig dels till olika personalkategorier inom myndigheten och dels till myndighetens leverantörer av arbetsmarknadstjänster.

## 12.2 Varför köper Arbetsförmedlingen tjänster?

I avsnittet beskrivs hur regeringen på olika sätt styr marknaden för arbetsmarknadstjänster. I avsnittet redogörs även för Arbetsförmedlingens egen strategi som beskriver när och varför myndigheten ska köpa tjänster, samt i vilken utsträckning Arbetsförmedlingen i praktiken efterlever strategin genom att pröva om myndigheten uppnår bättre resultat eller lägre kostnader genom att köpa tjänster. Avsnittet avslutas med ett resonemang om mål, medel och målkonflikter.

### 12.2.1 Politisk styrning av Arbetsförmedlingens marknad

#### Marknad för utbildningstjänster skapas 1986

Sverige införde, i likhet med många andra OECD-länder, i slutet av 1980-talet möjlighet för privata företag att utföra verksamhet på uppdrag av den offentliga arbetsförmedlingen. Länsarbetsnämnderna fick från och med 1986 i uppdrag att köpa arbetsmarknadsutbildningar av den utförare som var bäst lämpad, oavsett om detta var i offentlig eller privat regi. Dessförinnan hade alla arbetsmarknadstjänster, även utbildningar, utförts i offentlig regi.<sup>6</sup> Regeringen ansåg att en uppdelning i beställare och utförare av utbildningen, tillsammans med konkurrensutsättning, skulle leda till ökad flexibilitet, bättre kvalitet och en bättre resurshushållning inom arbetsmark-

---

<sup>6</sup> Arbetsmarknadsutbildning hade dessförinnan bedrivits gemensamt av Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och Skolöverstyrelsen. I samband med att Länsarbetsnämnderna fick i uppdrag att köpa utbildningar av den utförare som var bäst lämpad bildades Amu-gruppen, en fristående statlig organisation med uppgift att anordna arbetsmarknadsutbildningar. Amu-gruppen omvandlades till ett aktiebolag med statligt ägande 1993 och bytte namn till Lernia 2000.

nadsutbildningen (prop. 1984/85:59). Beslutet att införa privata utförare av arbetsmarknadsutbildningar föregicks av flera utredningar och remissrundor.<sup>7</sup>

Länsarbetsnämnderna behövde inledningsvis inte upphandla arbetsmarknadsutbildning, då de var undantagna reglerna i den då gällande upphandlingsförordningen (1986:366), något som motiverades utifrån att arbetsmarknadsutbildning för arbetslösa ställde höga krav på flexibilitet i termer av innehåll, inriktning och omfattning (Ds 2000:38). Från och med 1994 kom dåvarande lag (1992:1528) om offentlig upphandling också att gälla för köp av arbetsmarknadsutbildning. Ett krav om att all arbetsmarknadsutbildning skulle köpas infördes i myndighetens regleringsbrev för 2007. I samtliga efterföljande regleringsbrev har regeringen ställt krav på att Arbetsförmedlingen ska köpa arbetsmarknadsutbildning och sedan 2012 ställs krav på att detta köp ska genomföras genom upphandling.

### Marknad för arbetsförmedlingstjänster skapas 2007

Under 2007 fick Arbetsförmedlingen (dåvarande AMS) i uppdrag att använda privata utförare, av regeringen kallade kompletterande aktörer, för övriga arbetsmarknadstjänster än utbildningstjänster, vilket tidigare endast hade utförts av myndighetens egna handläggare. Regeringens målsättning var att de arbetssökande genom de kompletterande aktörerna skulle få mer individuellt anpassade tjänster och service och att de därmed snabbare skulle komma i arbete.<sup>8</sup> Beslutet om att utkontraktera myndighetens arbete med andra arbetsmarknadstjänster än utbildning till så kallade kompletterande aktörer föregicks inte av någon utredning eller remissrunda.

De kompletterande aktörerna fick i uppdrag att tillhandahålla en mängd olika aktiviteter för de arbetssökande. I detta ingick att utreda den arbetssökandes behov av åtgärder, planera och genomföra aktiviteter, ordna praktikplatser och underrätta Arbetsförmedlingen om den arbetssökandes närvaro och jobbsökaraktiviteter. Utifrån uppdraget i regleringsbrevet för 2007 började Arbetsförmedlingen köpa arbetsförmedlingstjänster genom en försöksverksamhet i tre

<sup>7</sup> SOU 1983:22. Utredningens förslag vidareutvecklades, utifrån ett regeringsuppdrag, av AMS i samråd med Statskontoret, Riksrevisionsverket och Skolöverstyrelsen, i AMS (1984) Ny organisation för den särskilt anordnade arbetsmarknadsutbildningen.

<sup>8</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Arbetsmarknadsstyrelsen.

län som pågick mellan 2007 och 2008. Försöksverksamheten konstruerades som ett slumpmässigt experiment i syfte att vara utvärderingsbart.

Innan IFAU, som studerade effekterna av försöksverksamheten, hade fastställt resultatet av densamma hade dock regeringen infört kompletterande aktörer som ett permanent inslag i jobb- och utvecklingsgarantin på nationell nivå.<sup>9</sup> Den nybildade myndigheten Arbetsförmedlingen fick enligt 4 § 2 i myndighetens instruktion i uppgift att anlita kompletterande aktörer för att snabbt och effektivt få arbetssökande i arbete. Ett år efter att de kompletterande aktörerna hade införts ställde regeringen i regleringsbrevet för 2008 krav på att myndigheten skulle säkerställa att kompletterande aktörer utgjorde en del av myndighetens tjänsteutbud och att minst en tredjedel av alla deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar skulle få insatser som kompletterande aktörer varit ansvariga för eller delaktiga i. I regleringsbrevet för 2008 aviserades även att regeringen avsåg att uppdra till Arbetsförmedlingen att köpa rehabiliteringstjänster, i syfte att fler långtidssjuk-skrivna skulle komma tillbaka till arbetslivet.

När IFAU publicerade sin studie av försöksverksamheten för arbetsförmedlingstjänster (Benmarker m.fl. 2009) framkom att det i genomsnitt inte fanns några skillnader i sysselsättning eller inkomster mellan arbetslösa som gick till en privat eller en offentlig förmedling.<sup>10</sup> I en granskning av jobb- och utvecklingsgarantin bedömde Riksrevisionen (2009) att regeringen hade infört de kompletterande aktörer för snabbt och framhöll bland annat att införandet skedde innan ett systemstöd för ärendehantering och uppföljning av dessa aktörer fanns på plats. Detta ansågs ha medfört en ökad administrativ börda för Arbetsförmedlingen och lett till att uppföljningen av kompletterande aktörer inte fungerat inom myndigheten. De kompletterande aktörerna hade enligt Riksrevisionen dessutom införts utifrån oklara antaganden om deras bidrag till garantins effektivitet.

---

<sup>9</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Arbetsförmedlingen.

<sup>10</sup> De privata förmedlingarna lyckades dock bättre med att förmedla jobb till utrikes födda än vad Arbetsförmedlingen gjorde, medan det fanns tendenser till att de lyckades sämre med att hjälpa ungdomar ur arbetslöshet. Arbetssökande hos de privata förmedlingarna hade vidare i regel tätare kontakt med sin arbetsförmedlare och var mer nöjda med den hjälp de fick.

## Fortsatt politisk styrning av marknaden

Regeringen gav Arbetsförmedlingen årliga uppdrag i myndighetens regleringsbrev 2008–2011 om att köpa tjänster av kompletterande aktörer till olika grupper av arbetssökande. Regeringen ställde därutöver krav på att en stor andel av de arbetssökande skulle få insatser av kompletterande aktörer och anslagsmedel avsattes särskilt för upphandlad verksamhet. Myndigheten fick även i uppdrag att säkerställa att det fanns en mångfald av aktörer och i synnerhet att lokala mindre aktörer skulle kunna vara leverantörer. Myndigheten fick från och med juli 2010 – genom lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen – möjlighet att upphandla leverantörer inom ramen för valfrihetssystem. Samtidigt infördes en skyldighet för Arbetsförmedlingen att tillhandahålla ett valfrihetssystem för så kallade etableringslotsar.

Mellan 2014 och 2017 har regleringsbrevens inte innehållit någon särskild bestämmelse vad gäller kompletterande aktörer. Arbetsförmedlingens skyldighet att erbjuda etableringslotsar genom valfrihetssystem avskaffades 2016. Regeringens styrning av Arbetsförmedlingens arbetsmarknadstjänster i extern regi har sedan 2014 allt mer kommit att inriktats mot att stärka möjligheterna för dels folkhögskolor och dels så kallade arbetsintegrerande sociala företag att tillhandahålla tjänster till Arbetsförmedlingen.<sup>11</sup>

Modellen för den så kallade folkhögskolesatsningen, där Arbetsförmedlingen på uppdrag av regeringen ger bidrag till folkhögskolor genom Folkbildningsrådet, har stegvis byggts ut från en till tre tjänster. Arbetsförmedlingen och Tillväxtverket fick i början av 2016 därutöver i uppdrag av regeringen att utarbeta och genomföra ett nationellt program för sysselsättningsfrämjande insatser genom arbetsintegrerande sociala företag. I regleringsbrevet för 2018 fick Arbetsförmedlingen dessutom ett uppdrag om att redovisa arbetet med att utveckla myndighetens offentliga inköp så att de *främjar socialt företagande, sociala innovationer och alternativa lösningar, som*

---

<sup>11</sup> Tillväxtverket har tagit fram följande definition av arbetsintegrerande sociala företag: Ett företag som bedriver näringsverksamhet med övergripande ändamål att integrera människor som har stora svårigheter att få och/eller behålla ett arbete, i arbetsliv och samhälle, som skapar delaktighet för medarbetarna genom ägande, avtal eller på annat väl dokumenterat sätt, som i huvudsak återinvesterar sina vinster i den egna eller liknade verksamheter och som är organisatoriskt fristående från offentlig verksamhet.

*bidrar till arbetsförmedlingens övergripande mål och en effektivare statsförvaltning.* Arbetsförmedlingen ska också redovisa hur myndigheten har arbetat med att uppfylla de nya kraven på särskilda arbetsrättsliga villkor som följer av 17 kap. 2–5 §§ LOU. Arbetsförmedlingen har i linje med denna inriktning genomfört en reserverad upphandling av arbetsintegrerande övningsplatser 2018.<sup>12</sup>

### Politisk styrning av marknaden (även) genom anslagsvillkor

Arbetsförmedlingens förutsättningar att välja mellan att utföra en viss tjänst i egen regi eller köpa densamma påverkas inte bara av de författningar som styr myndigheten och uppdrag i regleringsbrev, utan också av tilldelade anslag och villkoren för dessa.

I 4 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) anges tre typer av utgifter för statens verksamhet. Dessa är utgifter för transfereringar, förvaltningsutgifter och övriga utgifter. Regeringens utgångspunkt har varit att anslag för förvaltningsändamål och anslag för transfereringar m.m. ska hållas åtskilda. Uppdelningen är dock inte absolut och det har ansetts att myndigheters utgifter för att administrera transfereringar m.m. ibland bör kunna belasta berört sakanslag (Budgetpropositionen för 2007, s. 266). Finansutskottet har anfört att det även kan finnas goda skäl att låta viss sakverksamhet belasta ett förvaltningsanslag (bet. 2006/07:FiU20). Sedan 2011 finns bara en anslagstyp (ramanslag) och benämningarna förvaltnings- respektive sakanslag är endast informella. Det finns inget krav på hur mycket av en myndighets förvaltningsutgifter som får belasta ett sakanslag, även om en sådan begränsning kan ses som lämplig (se Statskontoret, 2014).

Det anges sedan många år i Arbetsförmedlingens regleringsbrev att ”utgifter av förvaltningskaraktär” inte får belasta andra anslag än 1:1 (utg. omr. 14) Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader, om inte regeringen särskilt beslutar annat.<sup>13</sup> Det finns ofta en tydlig skillnad mellan förvaltningsutgifter och transfereringar, exempelvis mellan kostnaderna för lokaler och personal (förvaltningsutgifter)

<sup>12</sup> FFU Arbetsintegrerande övningsplatser, Dnr: Af-2018/0003 4842.

<sup>13</sup> Grunden för när regeringen kan besluta om att andra anslag än förvaltningsanslaget får belastas med utgifter av förvaltningskaraktär är utformningen av de anslagsändamål som beslutas årligen av riksdagen.



respektive utbetalning av bidrag (transferering). När Arbetsförmedlingen köper arbetsmarknadsutbildning eller andra tjänster som görs tillgängliga för de arbetssökande redovisas det som transfereringar. Om motsvarande verksamhet bedrevs i egen regi skulle det dock vara att betrakta som förvaltningsutgifter. Gränsdragningen mellan förvaltningsutgifter och transfereringar blir därför flytande i detta fall, då ändamålet med verksamheten är detsamma oavsett om den utförs av Arbetsförmedlingen eller av en extern utförare och då utgifterna i princip avser samma sak – personalkostnader.

De krav som regeringen ställer för Arbetsförmedlingens anslagsanvändning – det vill säga att utgifter av förvaltningskaraktär inte får belasta andra anslag än 1:1 Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader (om inte regeringen särskilt beslutar annat), samt att kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser anges som ett särskilt anslag (1:3) – innebär att Arbetsförmedlingen inte kan använda de anslagsmedel som varje år avsätts för arbetsmarknadspolitiska program och insatser för att utföra motsvarande verksamhet i egen regi. Detta gäller oberoende av om Arbetsförmedlingen skulle kunna utföra samma tjänst med bättre resultat eller till lägre kostnad i jämförelse med att köpa densamma. Arbetsförmedlingen kan inte heller använda anslagna medel för program och insatser för att säkerställa de arbetssökandes tillgång till de arbetsmarknadstjänster som myndigheten ansvarar för, i de fall ett marknadsmisslyckande inneburit att myndigheten inte har kunnat kontraktera externa utförare.<sup>14</sup> Arbetsförmedlingen använder i praktiken inte heller anslagna medel för förvaltningskostnader för att tillhandahålla motsvarande tjänster. För tjänsten Stöd och matchning innebär detta exempelvis att arbetssökande i vissa delar av landet inte kan ta del av tjänsten, då leverantörer saknas inom dessa områden, vilket beskrivs närmare i avsnitt 12.5.4.

En annan konsekvens av Arbetsförmedlingens anslagsvillkor är att myndigheten endast kan köpa de tjänster som anges i villkoren för anslaget 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och

---

<sup>14</sup> Fram till 2012 förekom det att regeringen genom särskilda beslut möjliggjorde för Arbetsförmedlingen att tillhandahålla arbetsmarknadstjänster genom andra anslag än 1:1. I regleringsbrevet för 2012 beslutade regeringen exempelvis att Arbetsförmedlingen fick använda en viss del av anslaget för etableringslotsar (anslag 1:4 inom utgiftsområde 13) för verksamhet motsvarande etableringslotsar i Arbetsförmedlingens egen regi, inom ramen för geografiska områden där upphandlade etableringslotsar saknades.

insatser, anslagspost 1, och inte övrig verksamhet som Arbetsförmedlingen ansvarar för enligt förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Arbetsförmedlingen kan exempelvis inte köpa platsförmedling, en verksamhet som enligt 7 § i förordningen syftar till att enskilde får information och erbjudanden om lediga arbeten och att arbetsgivare får hjälp med att finna lämpliga arbets sökande till lediga platser. Arbetsförmedlingen köper emellertid Stöd och matchning, en tjänst vars målsättning är att arbets sökande ska komma till arbete eller utbildning på kortast möjliga tid, där leverantörerna ska sammanföra deltagare med lediga jobb.<sup>15</sup> Mot bakgrund av gällande anslagsvillkor redovisar dock Arbetsförmedlingen köp av tjänsten Stöd och matchning mot myndighetens anslag som belastas med utgifter för förberedande insatser, närmare bestämt kartläggning, vägledning och rehabilitering (3d) i anslagspost 1 under anslaget 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser.

### 12.2.2 Arbetsförmedlingen ska köpa tjänster när det är effektivt

Parallellt med regeringens direkta styrning av Arbetsförmedlingens användning av externa utförare är Arbetsförmedlingen ålagd att använda de anslag som myndigheten förfogar över på ett kostnadseffektivt sätt. I budgetlagen (2011:203) fastslås att de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen ska eftersträva hög effektivitet samt iakttä god hushållning med statens resurser. Arbetsförmedlingen och andra myndigheter ska också följa myndighetsförordningen (2007:515), som ställer motsvarande krav på effektivitet och hushållning med statliga medel. Regeringen har i de senaste årens budgetpropositioner även betonat vikten av att Arbetsförmedlingen har ett effektivitetsfokus när det gäller de tjänster som myndigheten upphandlar. I budgetpropositionerna för 2017 samt 2018 anger regeringen att Arbetsförmedlingen har ansvar för att upphandla tjänster *där det anses bidra till en effektiv verksamhet*.

I 4 § 2 Arbetsförmedlingens instruktion finns sedan 2007 reglerat att Arbetsförmedlingen ska anlita kompletterande aktörer för att snabbt och effektivt få arbetssökande i arbete. Vad denna uppgift

---

<sup>15</sup> FFU Arbetsförmedlingens kundval - Stöd och matchning, Af-2016/0002 3112.

innebär i praktiken har däremot inte närmare definierats, exempelvis om kravet på att de ska användas för att snabbt och effektivt få arbetssökande i arbete innebär att myndigheten ska pröva om och när de kompletterande aktörerna bidrar till detta, eller om de alltid ska användas oavsett och i så fall i vilken utsträckning.

### **Inte tydligt om och hur Arbetsförmedlingen tar hänsyn till kostnadseffektivitetsaspekter**

I Arbetsförmedlingens Strategi för upphandlade arbetsförmedlingstjänster (2017a) fastslås att myndigheten ska köpa tjänster när detta kan bidra till en effektivare verksamhet och på ett sätt som medför ett resurseffektivt nyttjande av medel. Arbetsförmedlingen ska enligt strategin välja det sätt att tillhandahålla verksamhet som är samhälls-ekonomiskt mest effektivt, och preciserar bland annat att det i detta ingår att ta hänsyn till de transaktionskostnader som är förknippade med att köpa verksamhet. Innan Arbetsförmedlingen upphandlar en tjänst ska myndigheten enligt strategin pröva om det är mer effektivt att köpa tjänsten än att tillhandahålla verksamheten i egen regi eller genom samverkan med andra.

Av strategin för upphandlande arbetsförmedlingstjänster och dess införandeplan (2017b) framgår dock inte hur myndigheten gör eller ska göra denna prövning. Arbetsförmedlingen har inte heller kunnat bidra med uppgifter om var i organisationen beslut tas om en arbetsmarknadstjänst ska köpas eller utföras i egen regi, eller vilka kriterier och underlag som under de senaste åren har legat till grund för myndighetens beslut att köpa tjänster i stället för att utföra desamma i egen regi. Huruvida Arbetsförmedlingen i praktiken prövar i vilken regi en arbetsmarknadstjänst ska utföras är mot bakgrund av ovanstående inte klarlagt, trots att myndigheten varje år upphandlar tjänster till ett värde om cirka 5–6 miljarder kronor.

#### **12.2.3 Mål, medel och målkonflikter**

I avsnitt 12.2.1 och 12.2.2 redovisas regeringens och Arbetsförmedlingens motiv till att köpa arbetsmarknadstjänster av externa utförare i stället för att utföra motsvarande i egen regi. De två huvudsakliga argument som framhålls är att användningen av externa

utförare förväntas bidra till bättre resultat, i form av att de arbetsökande snabbare kommer i arbete, samt ökad effektivitet, i form av lägre kostnader för de arbetsmarknadstjänster som de utför. Huruvida externa utförare bidrar till bättre resultat eller lägre kostnader analyseras närmare i avsnitt 12.6 och 12.7.

Övriga argument för, eller motiv till, att Arbetsförmedlingen ska köpa tjänster består i huvudsak av beskrivningar av *varför* eller *hur* de externa utförarna bör bidra till bättre resultat eller lägre kostnader. Detta gäller såväl innovation, specialisering, individanpassning som flexibilitet. I avsnitt 12.8 sammanfattas kunskapsläget vad gäller externa utförares bidrag till innovation, specialisering, individanpassning och flexibilitet, tillsammans med en analys av de målkonflikter som kan uppstå i förhållande till att uppnå bättre resultat och lägre kostnader.

Valfrihet kan betraktas som mål såväl som medel. I avsnitt 12.6 analyseras huruvida valfrihet för de arbetsökande har bidragit till bättre resultat, medan valfrihet och dess relation till kundnöjdhet behandlas närmare i avsnitt 12.8. I samma avsnitt redogörs för de för- respektive nackdelar som är förknippade med att styra externa utförare utifrån vad de ska uppnå respektive vad de ska utföra.

## 12.3 Vilka tjänster köper Arbetsförmedlingen?

I avsnittet ges en översikt över de arbetsmarknadstjänster som Arbetsförmedlingen tillhandahållit genom externa utförare under 2010–2017, med särskilt fokus på de tjänster som utfördes i extern regi under 2017. Arbetsförmedlingen använder sig av flera sätt när myndigheten tillhandahåller tjänster genom externa utförare, dessa beskrivs närmare i detta avsnitt tillsammans med de för- och nackdelar som är förknippade med respektive sätt.

### 12.3.1 Arbetsmarknadstjänster i extern regi 2010–2017

Av avsnitt 12.2.1 framgår att regeringen i Arbetsförmedlingens regleringsbrev ofta ställer krav som gäller arbetsmarknadstjänster i extern regi. Regeringen har bland annat preciserat vilka typer av tjänster som Arbetsförmedlingen ska köpa av externa utförare, vilka typer av externa utförare som myndigheten ska köpa tjänster av,

huruvida tjänsterna ska upphandlas enligt LOU eller LOV, samt hur många och vilka arbetssökande som ska ta del av dessa tjänster.

Mellan 2014 och 2017 förekom denna typ av styrning inte i Arbetsförmedlingens årliga regleringsbrev. I regleringsbrevet för 2018 anger regeringen att Arbetsförmedlingen genom upphandling ska främja socialt företagande, sociala innovationer och alternativa lösningar. I tabell 12.1 finns en sammanställning av de tjänster som Arbetsförmedlingen har köpt under tidsperioden 2010–2017. I avsnitt 12.4 finns en närmare beskrivning av de grunder för att köpa tjänster som framgår av tabell 12.1. Dessförinnan beskrivs de tjänster som Arbetsförmedlingen köpte under 2017, oavsett grund, mer ingående i avsnitt 12.3.2.

Av tabellen framgår att endast tre arbetsmarknadstjänster har varit konstanta mellan 2010–2017. En av dessa tre tjänster är arbetsmarknadsutbildningar, vilka i praktiken är flera till antalet och som under dessa år inte varit konstanta i vare sig innehåll eller upplägg. Detsamma gäller de förberedande utbildningarna, vilka närmast bör betraktas som ett samlingsnamn för ett stort antal olika typer av arbetsmarknads- och underlagstjänster, vilka har varierat under åren. Den enda tjänst som i praktiken har utgjort en konstant del av Arbetsförmedlingens arbetsmarknadstjänster i extern regi under den angivna tidsperioden är därmed den studiemotiverande utbildning som ges vid folkhögskola.

Det faktum att de arbetsmarknadstjänster som Arbetsförmedlingen köper i hög utsträckning präglas av ryckighet och kortsiktighet kan antas påverka leverantörernas möjligheter att leverera tjänster med goda resultat till låga kostnader. Stabila och långsiktiga marknadsförutsättning krävs för att Arbetsförmedlingen ska kunna främja konkurrens mellan utförarna av en viss tjänst, samt för att de externa utförarna ska våga investera i och utveckla sin verksamhet. Det faktum att Arbetsförmedlingen har köpt ett stort antal arbetsmarknadstjänster, där nästan samtliga haft en begränsade livslängd, kan därutöver antas ha bidragit till att öka Arbetsförmedlingens totala transaktionskostnader. Detta är relevant inte minst då det av tabell 12.1 framgår att ett flertal tjänster med liknande innehåll har upphandlats under den angivna tidsperioden, framför allt olika typer av coachningstjänster.

Tabell 12.1 Arbetsmarknadstjänster i extern regi, 2010–2017  
Per typ av tjänst, grund för att tillhandahålla tjänsten och år

| Tjänst  | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016                     | 2017                     |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------------------------|--------------------------|
| Förberedande utbildningar   | LOU    | LOU    | LOU    | LOU    | LOU    | LOU    | LOU                      | LOU                      |
| Arbetsmarknads-<br>utbildningar   | LOU    | LOU    | LOU    | LOU    | LOU    | LOU    | LOU                      | LOU                      |
| Studiemotiverande<br>folkhögskolekurs   | Bidrag | Bidrag | Bidrag | Bidrag | Bidrag | Bidrag | Bidrag                   | Bidrag                   |
| Personlig<br>jobbcoachning  | LOU    | LOU    |        |        |        |        |                          |                          |
| KA inom JOB   | LOU    | LOU    | LOU    | LOU    | LOU    |        |                          |                          |
| KA inom UGA   | LOU    | LOU    | LOU    | LOU    | LOU    |        |                          |                          |
| KA inom<br>Rehabilitering   | LOU    | LOU    | LOU    | LOU    | LOU    |        |                          |                          |
| KA för nyanlända  | LOU    | LOU    | LOV    |        |        |        |                          |                          |
| Etableringslots   | LOV    | LOV    | LOV    | LOV    | LOV    | LOV    |                          |                          |
| Coacher över<br>tröskeln  |        |        | LOV    | LOV    |        |        |                          |                          |
| Jobbcoachning   |        |        | LOV    | LOV    | LOV    |        |                          |                          |
| Syss.platser med<br>rehab. inslag för<br>personer med psyk.<br>funktionsnedsättning |        |        | LOV    | LOV    | LOV    |        |                          |                          |
| Etableringskurs vid<br>folkhögskola   |        |        |        |        | Bidrag | Bidrag | Bidrag                   | Bidrag                   |
| Introduktion till<br>arbete   |        |        |        |        | LOU    | LOU    | LOU                      | LOU                      |
| Stöd och matchning  |        |        |        |        | LOV    | LOV    | LOV                      | LOV                      |
| Yrkessvenska  |        |        |        |        |        | LOU    | LOU                      | LOU                      |
| Bristyrkesutbildning<br>vid folkhögskola  |        |        |        |        |        |        | Bidrag                   | Bidrag                   |
| Eftergymnasial<br>uppdrags-<br>utbildning   |        |        |        |        |        |        | Inom-<br>statligt<br>köp | Inom-<br>statligt<br>köp |
| IPSU  |        |        |        |        |        |        |                          | LOU                      |

**Källa:** Arbetsförmedlingens årsredovisningar för respektive år. Not. Yrkessvenska har upphandlats sedan 2008 (LOU), men särredovisas/redovisas i Arbetsförmedlingens årsredovisningar först 2015, innan dess redovisas tjänsten som en del av de förberedande utbildningarna. I de förberedande utbildningarna ingår underlagstjänsten Meritportfölj.

### 12.3.2 Arbetsmarknadstjänster i extern regi 2017

Arbetsförmedlingen köpte enligt myndighetens årsredovisning sex olika arbetsmarknadstjänster under 2017:

- Stöd och matchning (STOM)
- Arbetsmarknadsutbildningar (AUB)
- Förberedande utbildningar (FUB)
- Yrkessvenska
- Introduktion till arbete (INAB)
- Individuellt pedagogiskt stöd vid utbildning (IPSU)

Omfattningen av de olika arbetsmarknadstjänsterna skiljer sig åt, såväl vad gäller antalet deltagare och antalet leverantörer som storleken på den ersättning som utbetalas till leverantörerna. I tabell 12.2 redovisas uppgifter för de tjänster som Arbetsförmedlingen köpte av externa utförare under 2017.

Tabell 12.2 Antal deltagare i och externa utförare av arbetsmarknadstjänster samt utbetald ersättning till de externa utförarna, per tjänst, 2017

| Tjänst                     | Deltagare | Externa utförare | Ersättning till externa utförare (mnkr) |
|----------------------------|-----------|------------------|---|
| Förberedande utbildningar  | 71 262    | 73               | 2 243                                   |
| Arbetsmarknadsutbildningar | 26 134    | 119              | 1 415                                   |
| Stöd och matchning         | 90 996    | 196              | 1 296                                   |
| Introduktion till arbete   | 17 412    | 10               | 714                                     |
| Yrkessvenska B             | 2 278     | 9                | 115                                     |
| IPSU                       | 339*      | 2                | 6                                       |
| Totalt                     | —         | —                | 5 790                                   |

*Källa:* Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017.

Not. Summan skiljer sig åt jämfört med årsredovisningen då underlagstjänsterna Validering och ABUF har exkluderats. Underlagstjänsten Meritportfölj ingår i de förberedande utbildningarna i tabellen.

\* Tjänsten ges i två delar (A och B) med en leverantör per del. Uppgifter om antalet deltagare har summerats för de två delarna, till skillnad från övriga tjänster redovisas därmed inte antalet unika deltagare.

Beskrivningen av de arbetsmarknadstjänster som Arbetsförmedlingen tillhandahåller i extern regi utgår från den indelning i olika tjänster som Arbetsförmedlingen använder i bland annat myndighetens årsredovisning. Vissa av dessa tjänster består, som tidigare nämnts, av ett antal olika förfrågningsunderlag där den tjänst som i praktiken köps av de externa utförarna skiljer sig åt. Detta gäller exempelvis för arbetsmarknadsutbildningarna, vilka dock i betydligt högre utsträckning liknar varandra i syfte och upplägg än de förberedande utbildningarna. Andra tjänster, däribland Stöd och matchning, utgör en och samma tjänst där samtliga utförare har kontrakterats med utgångspunkt i ett och samma förfrågningsunderlag. Arbetsförmedlingen inkluderar i sin redovisning av de sex arbetsmarknadstjänsterna i regel även de tjänster som ges av myndighetens övriga externa utförare. De tjänster som Arbetsförmedlingen under 2017 köpte av myndighetens leverantörer och övriga externa utförare beskrivs närmare nedan utifrån en indelning som utgår från syftet med tjänsterna.

## Matcha den arbetssökande mot arbete eller utbildning

### *Stöd och matchning (STOM)*

Stöd och matchning riktar sig till arbetssökande som står nära arbetsmarknaden. Målet med tjänsten är att de arbetssökande ska komma till arbete eller utbildning på kortast möjliga tid. Tjänsten är uppdelad i fyra olika spår utifrån hur mycket och vilken typ av stöd den arbetssökande bedöms behöva.<sup>16</sup> Stöd och matchning är den enda nuvarande tjänst för vilken Arbetsförmedlingen använder sig av resultatbaserad styrning.<sup>17</sup> Tjänsten har funnits för arbetssökande utanför etableringsuppdraget från slutet av 2014 och sedan maj 2016 kan även deltagare i etableringsuppdraget ta del av tjänsten.

---

<sup>16</sup> FFU Stöd och matchning Af-2014/207170.

<sup>17</sup> Resultatbaserad styrning beskrivs närmare i avsnitt 12.8.4.



## Öka den arbetssökandes anställningsbarhet genom utbildning

### *Arbetsmarknadsutbildningar*

Under 2017 hade Arbetsförmedlingen avtal för ett 60-tal olika utbildningsinriktningar vilka bland annat inkluderade lastbilsförare, verkstadsteknik och lokalvård.<sup>18</sup> Arbetsmarknadsutbildningarna har ett tudelat syfte. Dels ska de stärka den arbetssökandes möjligheter att få eller behålla ett arbete, dels ska de motverka brist på arbetskraft genom att underlätta för arbetsgivarna att få tillgång till lämplig kompetens. Deltagarna saknar i regel studievana och har i olika utsträckning behov av pedagogiskt stöd för att kunna klara en utbildning. Målsättningen är att deltagarna efter genomgången utbildning ska vara anställningsbara inom relevant yrke/bransch, men inte att de ska bli anställda. Arbetsmarknadsutbildningarna innehåller inga avtalskrav som gäller övergång till arbete och Arbetsförmedlingen resultatstyr inte heller leverantörerna genom ersättning eller på annat vis.<sup>19</sup>

### *Yrkesutbildningar inom bristyrken vid folkhögskola*

Yrkesutbildningar inom bristyrken, så kallad bristyrkeskurser på folkhögskola, ges sedan 2016 genom bidragsgivning till folkhögskolor genom Folkbildningsrådet. Utbildningarna har i likhet med arbetsmarknadsutbildningarna ett tudelat syfte. Dels ska de underlätta för de arbetssökande att få eller behålla ett arbete, dels ska de motverka brist på arbetskraft inom ett visst yrke på arbetsmarknaden. Under 2017 fanns följande utbildningsinriktningar: behandlingsassistent, boendeassistent, integrationsassistent samt lärar- och elevassistent. De yrkesrelaterade ämnena kan kompletteras med ledarutbildning, utbildning i friskvård/hälsa samt svenska. Utbildningarna kan innehålla upp till 50 procent praktik.<sup>20</sup> Utbildningarna redovisas i tabell 12.2, i enlighet med Arbetsförmedlingens årsredovisning, som förberedande utbildningar.

---

<sup>18</sup> Inläga från AF den 20 april 2018.

<sup>19</sup> Se exempelvis FFU Bygg- och anläggning Af-2016/182233 och FFU Yrkesförarutbildning Lastbil Af-2017/00056827.

<sup>20</sup> Inläga från Folkbildningsrådet den 22 februari 2018.

*Eftergymnasiala uppdragsutbildningar*

Arbetsförmedlingen köper arbetsmarknadsutbildningar av universitet och högskolor i form av uppdragsutbildning som motsvarar eftergymnasial nivå. Dessa utbildningar köps i huvudsak inom ramen för de så kallade snabbspåren. De eftergymnasiala uppdragsutbildningarna inkluderar bland annat pedagogisk och samhällsvetenskaplig utbildning för nyanlända lärare och samhällsvetare, samt introduktionsutbildning inför Socialstyrelsens kunskapsprov för nyanlända läkare och sjuksköterskor. Utbildningarna får som längst motsvara 6 månaders heltidsstudier och ska ges till personer utan erfarenhet av svenskt arbetsliv eller med begränsad sådan erfarenhet. I huvudsak ska utbildningen riktas till personer med motsvarande utländsk utbildning som motsvarar en svensk högskoleutbildning.<sup>21</sup> Utbildningarna redovisas i tabell 12.2 som arbetsmarknadsutbildningar, i enlighet med Arbetsförmedlingens årsredovisning.

*Yrkessvenska*

Tjänsten Yrkessvenska syftar till att stärka de arbetssökandes yrkesspecifika svenskkunskaper. Tjänsten har två delar: Yrkessvenska A består av utbildning i klassrum och räknas som en förberedande utbildning. Yrkessvenska B syftar till att stödja den arbetssökande vid deltagande i arbetsmarknadsutbildning, praktik eller anställning. Deltagarna har olika bakgrund och förkunskaper i form av bland annat språknivå, utbildningsbakgrund och yrkeserfarenhet. Målet med tjänsten är att den arbetssökande ska få tillräckliga språkkunskaper inom sitt yrkesområde för att självständigt kunna fullfölja en arbetsmarknadsutbildning, praktik eller anställning.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> [www.regeringen.se/artiklar/2015/12/korta-uppdragsutbildningar-pa-eftergymnasial-niva-som-arbetsmarknadsutbildning/](http://www.regeringen.se/artiklar/2015/12/korta-uppdragsutbildningar-pa-eftergymnasial-niva-som-arbetsmarknadsutbildning/)

<sup>22</sup> FFU Yrkessvenska Af-2016/0002 9691.

## Öka den arbetssökandes möjlighet att ta del av andra insatser

### *Förberedande utbildningar*

De förberedande utbildningarna är ett samlingsnamn för tjänster som riktar sig till arbetssökande som behöver förbereda sig inför andra aktiviteter, såsom arbetsmarknadsutbildning eller reguljära studier. Arbetsförmedlingen hade under 2017 avtal för fyra typer av förberedande utbildningar: Grundläggande moduler, Min väg till arbete, Korta vägen och Starta eget-utbildning.<sup>23</sup> Målgruppen varierar i hög utsträckning mellan de olika förberedande utbildningarna. Bland de förberedande utbildningarna finns såväl tjänster som riktar sig till arbetssökande som står mycket långt ifrån arbetsmarknaden, som tjänster som riktar sig till arbetssökande som står relativt nära arbetsmarknaden. Syftet och målsättningen varierar i likhet med detta för de olika förberedande utbildningarna. Nedan beskrivs samtliga inriktningar inom ramen för samlingsnamnet förberedande utbildningar i korthet:

Tjänsten Min väg till arbete riktar sig till Kriminalvårdens interner på anstalt. Dessa har i regel begränsad arbetslivserfarenhet och bristfällig utbildningsbakgrund. Målet med tjänsten är internerna efter deltagande i tjänsten ska ha förbättrat sina förutsättningar att göra en plan för att få ett arbete, skaffa en yrkesutbildning, söka arbete och utföra ett arbete.<sup>24</sup>

Tjänsten Grundläggande moduler riktar sig i första hand till utrikesfödda arbetssökande som har kortare skolgång än 6 år, varav en del helt saknar skolgång och många därutöver saknar en yrkesinriktning. Målet för tjänsten är att de arbetssökande ska förbättra sina kunskaper i svenska språket och få en klar bild av det svenska samhället och den svenska arbetsmarknaden. Tjänsten innehåller alltifrån information om att vara förälder i Sverige och information om hur svensk sjukvård och friskvård fungerar, till studie- och yrkesvägledning och praktik.<sup>25</sup>

Tjänsten Korta vägen riktar sig till utrikesfödda akademiker, i första hand nyanlända, och består av kompletterande utbildningsinsatser på akademisk nivå. Tjänsten innehåller bl.a. kartläggning och

<sup>23</sup> I Arbetsförmedlingens redovisning ingår Meritportfölj som en förberedande utbildning. Meritportfölj utgör enligt utredningens definition en underlagstjänst och har exkluderats.

<sup>24</sup> FFU Min väg till arbete Af-2017/00248122.

<sup>25</sup> FFU Grundläggande moduler Af-2012/284329.

bedömning, fördjupad studie- och yrkesvägledning, yrkesspecifik svenska och arbetsplatsförlagd arbetsmarknadsutbildning. Målet med tjänsten är i första hand att öka deltagarnas möjligheter att få arbete i enlighet med sin akademiska examen, i andra hand att förbereda dem för högskolestudier i Sverige som syftar till att komplettera deras utländska examen för att denna ska motsvara de krav som ställs på den svenska arbetsmarknaden.<sup>26</sup>

Tjänsten Starta eget-utbildning riktar sig till inskrivna på Arbetsförmedlingen som är eller riskerar att bli arbetslösa och som Arbetsförmedlingen bedömer har förutsättningar för eget företagande samt har eget intresse och motivation för sådan verksamhet. Syftet med tjänsten är de arbetssökande efter genomförd utbildning ska ha skapat en affärsplan och fått en klar bild av vad det innebär att vara företagare. Målet är bland annat att den arbetssökande ska få stöd för att pröva sin affärsidé för att själv eller tillsammans med andra kunna starta företag som ska kunna leda till tillfredsställande lönsamhet och varaktig sysselsättning.<sup>27</sup>

### *Studiemotiverande folkhögskolekurs*

Studiemotiverande folkhögskolekurs har sedan 2010 bedrivits av folkhögskolor genom bidragsgivning och kan innehålla kurser av orienterande, repeterande och motivationshöjande karaktär. Utbildningen ges i form av tre månaders heltidsstudier, med undantag för arbetssökande med funktionsnedsättning som har möjlighet att delta under sex månader. Målgruppen är arbetssökande som varken har gymnasieexamen eller grundläggande behörighet till högskoleutbildning på grundnivå. Syftet med utbildningen är att underlätta för den arbetssökande att påbörja eller återgå till reguljär utbildning. Den arbetssökandes utbildningstid kan utgöra återkvalificeringstid vid ansökan om studiemedel hos CSN.<sup>28</sup> Utbildningen redovisas i tabell 12.2, i enlighet med Arbetsförmedlingens årsredovisning, som förberedande utbildning.

---

<sup>26</sup> FFU Korta vägen – kompletterande utbildningsinsatser för utländska akademiker Af-2014/197599.

<sup>27</sup> FFU Utbildning inför Start av näringsverksamhet Af-2017/0014 3093.

<sup>28</sup> Inläga från Folkbildningsrådet den 22 februari 2018.

### *Etableringskurs på folkhögskola*

Etableringskurs på folkhögskola har sedan 2014 bedrivits av folkhögskolor genom bidragsgivning. Målgruppen för utbildningen är nyanlända som omfattas av etableringsuppdraget och framför allt de som har kort utbildningsbakgrund. Utbildningen kan utgöra ett komplement till utbildning som avses i 14 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Utbildningen innehåller studier i svenska samt arbetsförberedande och orienterande insatser. Praktik kan därutöver ingå i utbildningen. Efter avslutad utbildning ska deltagaren få ett kompetensintyg som kan ligga till grund för validering för fortsatta studier på folkhögskola, sfi, eller inom den kommunala vuxenutbildningen.<sup>29</sup> Utbildningen redovisas i tabell 12.2, i enlighet med Arbetsförmedlingens årsredovisning, som förberedande utbildning.

### *Individuellt pedagogiskt stöd vid utbildning*

Deltagarna i tjänsten Individuellt pedagogiskt stöd vid utbildning utgörs av arbetssökande som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och som behöver pedagogiskt stöd för att klara en utbildning. Tjänstens syfte är att de arbetssökande ska kunna genomföra och fullfölja en planerad utbildningsinsats, exempelvis en arbetsmarknadsutbildning.<sup>30</sup>

## **Öka den arbetssökandes arbetsförmåga**

### *Introduktion till arbete*

Deltagare i tjänsten är personer som står mycket långt ifrån arbetsmarknaden. Målgruppen är arbetssökande som är i behov av förberedande aktiviteter och insatser innan de kan tillgodogöra sig några av Arbetsförmedlingens övriga insatser och program.<sup>31</sup> Exempel på arbetssökande som uppges vara aktuella för tjänsten är personer som har psykisk/fysisk funktionsnedsättning och ohälsa och

<sup>29</sup> Inläga från Folkbildningsrådet den 22 februari 2018.

<sup>30</sup> FFU Individuellt pedagogiskt stöd vid utbildning Af-2016/00167734.

<sup>31</sup> [www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/For-leverantorer/-For-leverantorer-av-upphandlade-arbetsformedlingstjanster/Aktuella-arbetsformedlingstjanster/Introduktion-till-arbete.html](http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/For-leverantorer/-For-leverantorer-av-upphandlade-arbetsformedlingstjanster/Aktuella-arbetsformedlingstjanster/Introduktion-till-arbete.html)

som saknar eller har låg arbetsförmåga. Tjänstens typfallsdeltagare uppges ha generell social ångest, missbruksproblematik och drabbas av återkommande panikattacker. Över en tredjedel av tjänstens deltagare hade en arbetsförmåga om maximalt fem timmar per vecka under 2017. Målsättningen med tjänsten är bland annat att stärka deltagarens självbild, öka deltagarens motivation, engagemang och vilja att komma vidare till ett yrkesliv utifrån sina förutsättningar samt att ge deltagaren möjlighet att se sig själv i ett jobb- eller studie-sammanhang och hitta var denne själv befinner sig i det sammanhanget.<sup>32</sup>

## 12.4 Hur köper Arbetsförmedlingen tjänster?

Detta avsnitt behandlar de former för att köpa tjänster av externa utförare som Arbetsförmedlingen använde sig av under 2017:

- offentlig upphandling enligt LOU,
- ett valfrihetssystem enligt LOV,
- överenskommelse om köp inom samma juridiska person,
- statsbidrag till folkhögskolor genom Folkbildningsrådet.

Dessa former beskrivs nedan i tur och ordning. Ytterligare en form för att dra nytta av ett utförande i extern regi är att ingå samverksavtal med en annan upphandlande myndighet<sup>33</sup>. Sådana samarbeten benämns ibland Hamburg-samarbeten, uppkallade efter en dom från EU-domstolen. En beskrivning av denna form återfinns i kapitel 10, som handlar om samverkan och ansvarsfördelning mellan stat och kommun.

---

<sup>32</sup> FFU Introduktion till arbete 2018 Af-2017/0062 2899 samt [www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/For-leverantorer/-For-leverantorer-av-upphandlade-arbetsformedlingstjanster/Aktuella-arbetsformedlingstjanster/Introduktion-till-arbete.html](http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/For-leverantorer/-For-leverantorer-av-upphandlade-arbetsformedlingstjanster/Aktuella-arbetsformedlingstjanster/Introduktion-till-arbete.html) Not. Arbetsförmedlingen avbröt upphandlingen av tjänsten på grund av ett något lägre deltagarantal än förväntat. VIS den 11 maj 2018.

<sup>33</sup> Enligt definitionen av upphandlande myndighet enligt LOU. Alla statliga, regionala och lokaler myndigheter omfattas till exempel av denna definition.

### 12.4.1 Offentlig upphandling enligt LOU

Under 2017 köpte Arbetsförmedlingen följande tjänster som har upphandlats med tillämpning av LOU:

- Förberedande utbildningar
- Arbetsmarknadsutbildningar
- Introduktion till arbete
- Yrkessvenska
- Individuellt pedagogiskt stöd vid utbildning.

#### Kort om regelverket

Huvudregeln är att alla tjänster Arbetsförmedlingen köper genom att teckna ett upphandlingskontrakt eller ingå ett ramavtal omfattas av LOU. LOU, som är baserad på ett EU-direktiv, innehåller regler för hur upphandlingen ska genomföras. Det primära syftet med upphandlingslagstiftningen är att främja fri rörlighet i hela EU- och EES-området. Alla leverantörer på den inre marknaden ska ha möjlighet att delta i upphandlingar och konkurrera på lika villkor oavsett om man är en inhemsk eller utländsk leverantör. LOU är en av fyra upphandlingslagar i Sverige. Lagstiftningen genomsyras av fem grundläggande EU-rättsliga principer:

1. Principen om öppenhet
2. Principen om likabehandling
3. Principen om proportionalitet
4. Principen om icke-diskriminering
5. Principen om ömsesidigt erkännande.

Principerna innebär bland annat att krav och villkor ska vara tydliga och stå i proportion till det behov som ska tillgodoses, att alla anbud ska bedömas enligt vad som angivits på förhand och att den upphandlande myndigheten ska acceptera likvärdiga intyg från andra stater som bevis på att krav uppfylls.

En upphandling får vidare inte utformas i syfte att undanta den från lagens tillämpningsområde eller begränsa konkurrensen så att vissa leverantörer gynnas eller missgynnas på ett otillbörligt sätt. Ibland kallas denna bestämmelse för konkurrensprincipen.

## Annonsering

Kärnan i upphandlingslagstiftningen är skyldigheten att annonsera sin upphandling elektroniskt. På så sätt kan alla intresserade leverantörer från hela den inre marknaden få information om upphandlingen. Upphandlingar vars värde överstiger särskilda tröskelvärden ska annonseras i Europeiska kommissionens annonsdatabas. De upphandlingar som understiger tröskelvärdena får respektive medlemsstat själv bestämma över, om och hur man vill reglera dessa. I Sverige råder annonseringsplikt för alla upphandlingar som överstiger den så kallade direktupphandlingsgränsen. Direktupphandlingsgränsen skiljer sig åt mellan olika upphandlingslagar. För upphandlingar enligt LOU uppgår direktupphandlingsgränsen för närvarande till 586 907 kronor. Skälet för att ha en gräns för att behöva annonsera sin upphandling och i övrigt följa alla regler som framgår av LOU är att regeringen har ansett att transaktionskostnaderna måste stå i rimlig proportion till upphandlingens värde.<sup>34</sup> En annonseringspliktig upphandling enligt LOU brukar också ta ganska lång tid att genomföra.<sup>35</sup> De grundläggande EU-rättsliga principerna gäller dock även upphandlingar under direktupphandlingsgränsen.

## Förfaranden

LOU innehåller bestämmelser om vilka så kallade förfaranden som får tillämpas. Det finns både enstegsförfaranden och flerstegsförfaranden. I ett enstegsförfarande har alla intresserade leverantörer möjlighet att lämna anbud och efter en prövning och utvärderingen av inkomna anbud tilldelas kontraktet. Ett flerstegsförfarande inleds med att alla har möjlighet att ansöka om att få lämna anbud. I en senare fas bjuds alla kvalificerade anbudssökande, eller ett begränsat

---

<sup>34</sup> Prop. 2013/14:133 s. 16 ff.

<sup>35</sup> Arbetsförmedlingen uppskattar att det tar cirka sex till tolv månader för att förbereda och genomföra en offentlig upphandling.



antal av dem, in att lämna anbud. Den upphandlande myndigheten bestämmer hur många leverantörer som ska få gå vidare i processen. På motsvarande sätt bestämmer den även hur många leverantörer som den kommer att ingå ramavtal med. Antalet leverantörer kan därmed anpassas utifrån bedömt deltagarantal för tjänsten samt utifrån skilda behov i olika leveransområden.

## Utvärdering av anbud

Den upphandlande myndigheten ska anta det anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt för myndigheten.<sup>36</sup> Vad detta innebär och hur anbuden kommer att bedömas ska framgå av upphandlingsdokumenten. Utvärderingsgrunderna kan utgöras av:

1. det bästa förhållandet mellan pris och kvalitet,
2. kostnad eller
3. enbart pris.

Det är även möjligt att tillämpa ett fast pris (eller en fast kostnad), i dessa fall får anbudsgivarna konkurrera om vem som kan erbjuda den bästa kvaliteten.<sup>37</sup>

## Elektroniska metoder

Det finns också ett antal så kallade elektroniska metoder som får användas vid genomförande av upphandlingen. Dessa är dynamiska inköpssystem, elektroniska auktioner och elektroniska kataloger.

Ett dynamiskt inköpssystem kan inrättas om den upphandlande myndigheten har ett återkommande behov av att köpa vissa varor, tjänster eller byggtreprenader. Den upphandlande myndigheten bestämmer hur lång giltighetstid som systemet ska ha. Alla leverantörer har möjlighet att ansöka om att få delta i systemet. En sådan

---

<sup>36</sup> Avseende begreppet *ekonomiskt mest fördelaktigt anbud* har det skett en förändring av innebörden av begreppet i nuvarande lagstiftning jämfört med den tidigare versionen av LOU (ÅLOU). I ÅLOU fanns det två alternativa grunder för tilldelning av kontrakt: det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet respektive anbudet med lägst pris. I nuvarande lagstiftning används begreppet *det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet* som överordnat begrepp för de tre utvärderingsgrunder som står till buds (pris och kvalitet, kostnad samt pris).

<sup>37</sup> Artikel 67.2 i LOU-direktivet.

ansökan kan göras när som helst under systemets löptid. Huvudregeln är att den upphandlande myndigheten ska behandla en sådan anbudsansökan inom tio dagar. Om det finns skäl för det kan ytterligare fem dagar få tas i anspråk. Leverantörer som uppfyller de kvalificeringskrav som den upphandlande myndigheten har angivit erhåller sedan en inbjudan att lämna anbud varje gång som denne vill tilldela ett kontrakt, det vill säga köpa en vara, tjänst eller byggentreprenad som omfattas av inköpssystemet. Systemet kan delas in i kategorier. Kvalificeringskraven och konkurrensutsättningarna kan därigenom anpassas till en lämplig leverantörsmarknad. Kategoriseringen kan till exempel göras på grundval av geografi eller storleken på de kontrakt som kommer att konkurrensutsättas i kategorin i systemet. När behov uppstår skickar den upphandlande myndigheten en anbudsinbjudan till alla, vid var tid, godkända leverantörer i den relevanta kategorin. Anbudstiden ska vara minst tio dagar.

Dynamiska inköpssystem är en metod som gör det möjligt att snabbt tilldela nya kontrakt och öppna upp för att nya aktörer löpande kan komma in i systemet. Det är dock den upphandlande myndigheten som bestämmer hur många leverantörer som denne vill ingå avtal med och därmed behöva följa upp.

När den upphandlande myndigheten har fattat tilldelningsbeslut kan avtal omedelbart ingås. När avtal har ingåtts kan upphandlingen inte överprövas. Däremot kan en leverantör ansöka om att avtalet ska ogiltigförklaras. Om myndigheten iakttar en frivillig så kallad avtalsspärr, det vill säga underrättar anbudssökandena om tilldelningsbeslutet och skälen för det samt väntar tio dagar med att teckna avtal, kan avtalet inte ogiltigförklaras. Under avtalsspärren kan upphandlingen dock överprövas.

## Rättsmedel

En leverantör som tycker att den upphandlande myndigheten har brutit mot en bestämmelse i LOU, och anser sig ha lidit skada av överträdelsen, kan ansöka om överprövning hos domstol. Leverantören kan överpröva en pågående upphandling, vilket är vanligast, men även ett ingånget avtal på vissa grunder. En leverantör kan även väcka talan om skadestånd. Slutligen kan Konkurrensverket ansöka

om att en upphandlande myndighet ska betala en upphandlings-skadeavgift.

Överprövningar lyfts ibland fram som ett av de stora problemen med LOU. Det är kostsamt och riskerar att försena en planerad avtalsstart. Enligt Upphandlingsmyndighetens och Konkurrensverkets rapport om statistik på upphandlingsområdet (2017) överprövas cirka 7,4 procent av alla annonserade upphandlingar i Sverige.<sup>38</sup> En upphandling kan dock ge upphov till flera överprövningar. Fler än en leverantör kan ansöka om överprövning av en och samma upphandling, och samma leverantör kan även ansöka om överprövning av olika beslut i samma upphandling. Det kan därför finnas flera domstolsavgöranden kopplade till samma upphandling.<sup>39</sup>

De arbetsmarknadstjänster som Arbetsförmedlingen köper genom LOU har överprövats i hög utsträckning. Under 2017 fattade Arbetsförmedlingen tilldelningsbeslut i 26 upphandlingar, 8 av dessa överprövades. Detta kan jämföras med de 74 upphandlingar<sup>40</sup> som Arbetsförmedlingen genomförde i övrigt samma år, såsom inköp av kontorsmateriel, varav endast 4 överprövades. Av tabell 12.3 framgår att mellan 26 och 37 procent av de arbetsmarknadstjänster som Arbetsförmedlingen köpte genom LOU överprövades mellan 2014 och 2017.

Tabell 12.3 Överprövningar av Arbetsförmedlingens upphandlingar av arbetsmarknadstjänster, 2014–2017\*

|   | 2014      | 2015     | 2016        | 2017     |
|---|-----------|----------|-------------|----------|
| Antal upphandlingar som överprövats och antal upphandlingar totalt (i parentes) | 15** (41) | 6 (19)   | 5 (19)      | 8 (26)   |
| Antal domstolsavgöranden och andel av dessa som bifallits (i %)                 | 22 (0 %)  | 11 (9 %) | 16 (12,5 %) | 15 (0 %) |

*Källa:* E-post från Arbetsförmedlingen den 4 maj respektive 13 juli 2018.

Not. I tabellen har underlagstjänster inte kunnat exkluderas.

\* Ansökningar om överprövning som avskrivits av domstolen, dvs. som inte prövats i sak, har exkluderats från sammanställningen. 2014–2017 uppgick detta antal sammanlagt till 14 stycken.

\*\* Tre av dessa utgjorde separata delar i en upphandling med samma diarienummer.

<sup>38</sup> Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten (2017). Den 1 september 2017 hade 7,4 procent av alla upphandlingar som annonserades 2016 registrerats som överprövade.

<sup>39</sup> Antal målnummer är dessutom ännu fler än antal avgöranden. Det har sin grund i att det skapas ett målnummer varje gång en ansökan om överprövning inkommer till en domstol. I vissa fall lämnas ansökan över till en annan domstol, då det skapas ett nytt målnummer.

<sup>40</sup> Denna summa inkluderar upphandlingar i eget namn enligt LOU (även direktupphandlingar) samt förnyade konkurrensutsättningar från såväl Arbetsförmedlingens egna ramavtal som Statens inköpscentrals ramavtal.

Sannolikheten att en upphandling överprövas är högre desto fler anbudsgivare som deltar, enligt Konkurrensverkets och Upphandlingsmyndighetens (2017) statistik om offentlig upphandling. Vid upphandlingar med över 30 anbudsgivare överprövas nästan en tredjedel av alla upphandlingar. I de av Arbetsförmedlingens upphandlingar som har ett högt monetärt värde är 50 anbudslämnare eller fler inte ovanligt. En överprövning tar enligt uppgift från Arbetsförmedlingen i regel mellan 4 och 6 månader.

### Förslag för att minska överprövningar i andra utredningar

Överprövningsutredningen (SOU 2015:12) fick i uppdrag att utreda möjligheten att minska antalet överprövningar genom till exempel ansökningsavgifter eller processkostnadsansvar. Överprövningsutredningen ställde sig tveksam till sådana begränsningar och förordade i stället en förbättrad dialog mellan beställare och leverantör samt åtgärder för att längden på handläggningstiden i domstol skulle vara lättare att förutsäga.

Den 14 juni 2018 lämnade Förenklingsutredningen sitt betänkande (SOU 2018:44). Flera av förslagen avsåg överprövningsreglerna i upphandlingslagstiftningen. Utredningen föreslog att en ansökningsavgift om 7 500 kronor skulle införas. Den föreslog också ett processkostnadsansvar för den förlorande parten. Det innebär att den som förlorar överprövningen måste betala den vinnande partens kostnader för överprövningsprocessen. Dessutom föreslog utredningen att om en upphandling har överprövats och avtal inte får tecknas, vilket är det allra vanligaste, så ska den upphandlande myndigheten kunna få göra ett så kallat täckningsköp. Det innebär att det är tillåtet att direktupphandla till dess att det korrekt upphandlade kontraktet kan träda i kraft. Detta gäller endast om anskaffningen är nödvändig, om behovet är angeläget och om värdet av täckningsköpet inte överstiger tillämpligt tröskelvärde. Kontraktet får inte ha längre löptid än nödvändigt och det får inte vara mer omfattande än nödvändigt. Möjligheten till täckningsköp gäller även om domstolen har beslutat att den överprövade upphandlingen ska rättas eller göras om samt om domstolen i en överprövning av ett avtals giltighet interimistiskt har beslutat att avtalet inte får fullgöras. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2019. Det är rimligt att tro att förslagen

– om de genomförs – skulle få avsevärda konsekvenser för överprövningsbenägenheten.

### 12.4.2 Valfrihetssystem enligt LOV

Under 2017 köpte Arbetsförmedlingen följande tjänst genom valfrihetssystem enligt LOV:

- Stöd och matchning

#### Kort om regelverket

Ett valfrihetssystem är ett system med leverantörer som tillhandahåller en viss tjänst, mellan vilka den enskilde själv kan välja utförare. En upphandlande myndighet inrättar systemet, godkänner vilka leverantörer som får delta och tecknar kontrakt med dessa. Alla leverantörer har möjlighet att ansöka om att få delta i systemet.

LOV, som är den lag som reglerar valfrihetssystem, trädde i kraft den 1 januari 2009. Det fanns exempel på valfrihetssystem även före denna tidpunkt men det var oklart hur valfrihetssystem förhöll sig till upphandlingslagarna; om det omfattades av reglerna eller inte. Det fanns ingen EU-rättslig reglering på detta område. Regeringen ville tydliggöra rättsläget och underlätta för kommuner och lands-ting som ville öka valfriheten i sina verksamheter.<sup>41</sup> Sedan 2010 har även Arbetsförmedlingen möjlighet att köpa tjänster enligt lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen är den enda statliga myndigheten som får tillämpa LOV. Några viktiga särdrag hos valfrihetssystem är följande:

1. Systemet annonseras löpande på Valfrihetswebben. Det innebär att det är öppet för nya leverantörer att ansöka om att få delta i systemet under hela systemets giltighetstid, det vill säga att bli godkända av den upphandlande myndigheten. Det finns således inget sista datum för att komma in med sin ansökan.
2. Alla leverantörer som uppfyller de krav som angetts i annonsen och förfrågningsunderlaget måste godkännas. Det finns ingen

---

<sup>41</sup> Prop. 2008/09:29.

möjlighet för den upphandlande myndigheten att sätta en övre gräns för hur många leverantörer som systemet kan omfatta.

3. Ersättningen till leverantörerna är fast, vilket innebär att de aldrig konkurrerar om pris sinsemellan.
4. Den upphandlande myndigheten ansvarar för att den enskilde får fullständig information om leverantörerna så att denne kan göra ett informerat val.
5. Det finns alltid ett så kallat ickevalsalternativ. Om den enskilde inte vill eller kan välja leverantör tilldelas denne en leverantör automatiskt. Arbetsförmedlingen har valt närhetsprincipen som ickevalsalternativ. Det innebär att den enskilde får den leverantör som ligger närmast dennes bostadsadress.<sup>42</sup>

### Auktorisationssystem

2014 antogs nya upphandlingsdirektiv i EU.<sup>43</sup> Av det direktiv som ligger till grund för LOU – LOU-direktivet – framgår att:

[...] situationer då samtliga aktörer som uppfyller vissa villkor har rätt att utföra en bestämd uppgift utan selektivitet, exempelvis vid valfrihet för kunden och system med servicecheckar, inte ses som upphandling, utan enbart som auktorisationssystem (exempelvis licenser för läkemedel eller hälsovårdstjänster).<sup>44</sup>

2016 meddelade EU-domstolen dom i målet Falk Pharma<sup>45</sup>. Målet avsåg inte 2014 års upphandlingsdirektiv utan dess föregångare, 2004 års upphandlingsdirektiv. En sjukförsäkringskassa i Tyskland hade inrättat ett auktorisationssystem för läkemedel. Alla leverantörer som uppfyllde uppställda krav fick ansluta sig till systemet och sådan ansökan kunde göras löpande under systemets hela giltighetstid.

---

<sup>42</sup> Från och med den 4 juni 2018 har Arbetsförmedlingen ett nytt ickevalsalternativ som utgörs av den leverantör som har högst rating (flest antal "stjärnor") och finns geografiskt närmast den arbetssökandes bostadsadress.

<sup>43</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (LOU-direktivet), Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (LUF-direktivet) samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU om tilldelning av koncessioner (LUK-direktivet).

<sup>44</sup> Skäl 4 i LOU-direktivet. Se även skäl 114 i LOU-direktivet. Motsvarande formuleringar återfinns i skäl 13 i LUK-direktivet respektive skäl 120 i LUF-direktivet.

<sup>45</sup> C-410/14, EU:C:2016:399.

Domstolen konstaterade att själva urvalet av en eller flera vinnare – tilldelningen av kontrakt eller ramavtal – är en grundläggande förutsättning för att det ska vara frågan om ett offentligt kontrakt, som omfattas av upphandlingsregelverket. Förekomsten av den löpande annonseringen är tillräckligt för att skilja systemet från ett ramavtal. Ett ramavtal är ett stängt system i den mening att inga nya leverantörer kan antas efter det att ramavtal har ingåtts. Den svenska regeringen lämnade för övrigt ett yttrande i Falk Pharma där den redogjorde för sin inställning; att det aktuella systemet borde betecknas som ett valfrihets- eller auktorisationssystem och att det därför inte omfattades av upphandlingsdirektiven.<sup>46</sup>

Utredningen bedömer att det därmed är klarlagt att valfrihetssystem enligt LOV utgör ett sådant auktorisationssystem som beskrivs i LOU-direktivet och därmed inte omfattas av upphandlingsregelverket.<sup>47</sup>

2018 kom ytterligare en dom som avsåg auktorisationssystem: Tirkkonen<sup>48</sup>. Målet avsåg 2014 års upphandlingsdirektiv. Den stora skillnaden mellan Falk Pharma och Tirkkonen var att systemet som prövades i den senare domen *inte* var öppet för löpande ansökan för leverantörerna. Trots detta ansåg EU-domstolen att det rörde sig om ett auktorisationssystem som inte omfattas av upphandlingsregelverket. Likheter med ramavtal där den enskildes val avgör vilken leverantör som tilldelas varje avropsavtal är därmed påtaglig.<sup>49</sup> Den avgörande skillnaden är att den upphandlande myndigheten inte gör något urval, vanligen i form av en anbudsutvärdering, mellan de leverantörer som klarar ställda krav.

Det finns även likheter mellan auktorisationssystem och dynamiska inköpssystem. I båda systemen får samtliga leverantörer som klarar kraven delta. Alla har möjlighet att tilldelas kontrakt i ett senare skede. I ett dynamiskt inköpssystem måste dock leverantörer

---

<sup>46</sup> Yttrande 2014-12-10 till Europeiska unionens domstol, C-410/14 EUD 2014/333.

<sup>47</sup> Se även SOU 2016:78 s. 565 ff. där det framgår att Valfärdsutredningen gjorde samma bedömning.

<sup>48</sup> C-9/17, EU:C:2018:142.

<sup>49</sup> Fördelningsnycklar som utgår från individens val respektive behov har exempelvis prövats i Kammarrätten i Stockholm i mål nr 7433-09, respektive i Kammarrätten i Jönköping i mål 229-10. Båda domar har slagit fast att det är tillåtet för myndigheter att inom ramen för LOU använda en fördelningsnyckel som tar hänsyn till individens val eller behov. En upphandling av sfi, där en bedömning av individens behov av utbildning i kombination med individens önskemål om utbildningsplats använts som fördelningsnyckel vid avrop, har också genomgått en rättslig prövning. Förvaltningsrätten kom i sitt beslut fram till att detta inte stred mot LOU eller mot de grundläggande principerna. Kammarrätten delade denna bedömning (Kammarrätten i Göteborgs dom i mål nr 7585-13).

kunna ansöka om att få delta under hela systemets giltighetstid medan något sådant krav alltså inte finns för auktorisationssystem.

Eftersom LOV trädde i kraft innan rättsläget angående auktorisationssystem klagjordes genom lydelsen i 2014 års upphandlingsdirektiv tillsammans med EU-domstolens praxis, är det enligt utredningen oklart om LOV har en begränsande effekt på förfaranden som omfattas av innebörden av begreppet auktorisationssystem men som faller utanför LOV:s tillämpningsområde. En oklarhet gäller huruvida det är tillåtet för Arbetsförmedlingen att inrätta ett auktorisationssystem inom ett annat område än de områden som förtecknas i enligt lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen. En annan oklarhet gäller huruvida det är tillåtet att inrätta ett auktorisationssystem inom nämnda områden men utan löpande annonsering, det vill säga genom att en sista ansökningsdag för alla intresserade leverantörer anges och efter att den tidpunkten har passerats är systemet stängt för nya leverantörer.

### **Fördelar och nackdelar med Arbetsförmedlingens valfrihetssystem**

I ett valfrihetssystem konkurrerar en leverantör inte med andra leverantörer för att få tillträde till marknaden. De leverantörer som får avslag på sin ansökan eller blivit uteslutna ur LOV har dessutom möjlighet att ansöka om tillträde till marknaden direkt igen. Detta främjar en mångfald av leverantörer, i synnerhet möjligheten för små företag att ställa upp som leverantörer. En nackdel med detta är att det ofta leder till en överetablering av leverantörer i förhållande till antalet deltagare, framför allt i storstadsregionerna, då Arbetsförmedlingen inte kan begränsa antalet leverantörer i ett valfrihetssystem. Under 2014 hade Arbetsförmedlingen över 400 leverantörer för tjänsten etableringslots och nära 800 leverantörer av jobbcoachningsinsatser, tjänster som då köptes genom valfrihetssystem. Det stora antalet leverantörer i dessa två tjänster var dock inte enbart en konsekvens av LOV, utan också av att regeringen uppdrog till Arbetsförmedlingen att underlätta för små- och medelstora företag



samt lokala företag att leverera tjänster till myndigheten (se avsnitt 12.2.1). I Stöd och matchning finns för närvarande cirka 200 leverantörer.<sup>50</sup>

Om antalet leverantörer är större än behovet, mätt i det totala antalet deltagare i den aktuella tjänsten, kan detta få konsekvenser för leverantörerna i form av att dessa kan få svårt att få tillräckliga volymer för att uppnå lönsamhet. Därutöver innebär få deltagare per företag att kostnaderna för Arbetsförmedlingens arbete med uppföljning och kontroll av leverantörerna blir höga. Valfrihetssystem för Arbetsförmedlingens arbetsmarknadstjänster har därutöver ofta resulterat i att få eller inga leverantörer finns i glesbefolkade delar av landet, vilket framgår av avsnitt 12.5.4.

Arbetsförmedlingens arbete med uppföljning och kontroll av huruvida leverantörerna efterlever uppställda avtalsvillkor försvåras vidare när arbetsmarknadstjänster tillhandahålls genom LOV, med anledning av att det inte finns något tak för antalet leverantörer samt att nya leverantörer löpande kan ansluta sig till systemet. Förutsättningarna att planera och dimensionera arbetet med uppföljning och kontroll är därmed begränsade och kostnaden för att säkerställa avtalsefterlevnad kan bli betydande. Kostnaderna för arbetet med uppföljning och kontroll kan dock hållas nere, även vid ett stort antal leverantörer, för tjänster där leverantörernas prestation kan följas genom statistiska utfallsmått så som övergång till arbete eller studier. För tjänster där leverantörerna inte kan följas upp genom statistikbaserade utfallsmått blir uppföljning och kontroll desto mer personalintensiv och därmed kostnadskrävande.

### 12.4.3 Inomstatligt köp

Under 2017 köpte Arbetsförmedlingen följande tjänst inom samma juridiska person (det vill säga av en annan myndighet under regeringen), så kallade inomstatligt köp:

- Eftergymnasial uppdragsutbildning.

---

<sup>50</sup> Antalet leverantörer med kvarstående deltagare var under 2017 i genomsnitt 170 per månad, medan det totala antalet leverantörer som under året haft deltagare var 196.

Arbetsförmedlingen har sedan 2016 möjlighet att köpa uppdragsutbildning på eftergymnasial nivå som nyttjas som arbetsmarknadsutbildning, vilket framgår av 12 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program. Utbildningen tillhandahålls genom avtal mellan Arbetsförmedlingen och ett universitet eller en högskola med utgångspunkt i en överenskommelse om köp inom samma juridiska person. Arbetsförmedlingen (2017c) har beslutat om ett rättsligt ställningstagande gällande avtal mellan statliga myndigheter.

Möjligheten att använda uppdragsutbildning tillkom genom initiativ från Arbetsförmedlingen.<sup>51</sup> Arbetsförmedlingens ersättning till lärosätena utgår från en självkostnadsprincip. När Arbetsförmedlingen köper uppdragsutbildning utformar myndigheten innehållet i utbildningarna och har goda möjligheter att följa upp utbildningarna. De eftergymnasiala uppdragsutbildningarna ingår dock inte i Arbetsförmedlingens arbete med avtalsuppföljning och leverantörskontroll, vilken beskrivs närmare i avsnitt 12.5.

#### 12.4.4 Statsbidrag till folkhögskolor genom Folkbildningsrådet

Under 2017 finansierades följande utbildningar med statsbidrag:

- Studiemotiverande folkhögskolekurs
- Etableringskurs vid folkhögskola
- Bristyrkesutbildning vid folkhögskola.

Arbetsförmedlingen har, utifrån uppdrag från regeringen, tecknat avtal med Folkbildningsrådet<sup>52</sup> om genomförande av utbildningsinsatser hos folkhögskolor. I avtalen har Arbetsförmedlingen och Folkbildningsrådet gemensamt kommit överens om de ekonomiska villkoren för utförandet av respektive tjänst som folkhögskolorna tillhandahåller. Regeringen beslutar i Arbetsförmedlingens regleringsbrev om tilldelning av medel för de tjänster som folkhögskolorna ska tillhandahålla. Utifrån de medel som regeringen avsätter per tjänst

<sup>51</sup> Hemställan till regeringen om ändring av 11§ i Förordningen om arbetsmarknadspolitiska program (2000:634) samt ändring av 12§ i samma förordning. Dnr: Af-2015/262198.

<sup>52</sup> Folkbildningsrådet är en ideell förening med vissa myndighetsuppdrag givna av riksdagen och regeringen, däribland att fördela och följa upp statsbidrag till studieförbund och folkhögskolor.

beslutar Folkbildningsrådet om antalet utbildningsplatser som respektive folkhögskola ska få ge. Folkhögskolorna ersätts för genomförda tjänster genom statsbidrag, där Arbetsförmedlingens roll är att administrera bidraget från regeringen till Folkbildningsrådet.

Huvudregeln när en upphandlande myndighet anskaffar tjänster är som tidigare nämnt att dessa omfattas av upphandlingsregelverket. Enbart finansiering av en verksamhet, särskilt genom bidrag, brukar däremot inte omfattas av regelverket.<sup>53</sup> Sådan finansiering åtföljs ofta med en återbetalningsskyldighet om bidraget inte används i avsett syfte. I propositionen till nuvarande upphandlingslagstiftning anges att bidrag, utan krav på någon motprestation, i princip inte omfattas av upphandlingsskyldighet.<sup>54</sup> I Konkurrensverkets tillsynsbeslut med diarienummer 24/2014 räknas ett antal omständigheter upp som talar för bidrag:

1. Verksamheten bedrivs utan vinstsyfte.
2. Verksamheten drivs i enskild regi.
3. Anordnaren förutsätts inte genomföra sitt uppdrag mot ersättning för avtalad prestation utan får i stället ett bidrag till egenfinansiering (som kan vara förknippat med vissa villkor).
4. Den upphandlande myndigheten har inte tagit initiativ till verksamheten.

Huruvida transaktionerna mellan Arbetsförmedlingen och Folkbildningsrådet utgör bidragsgivning eller offentliga kontrakt enligt upphandlingsregelverket har inte utretts rättsligt av vare sig regeringen eller Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen ansvarar för de utbildningar som ges av folkhögskolorna genom statsbidrag till Folkbildningsrådet, vilka regleras i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program. Till skillnad från övriga tjänster som utförs i extern regi för vilka Arbetsförmedlingen ansvarar har myndigheten för de tjänster som ges genom bidragsgivning ingen möjlighet att följa och påverka den verksamhet som ges i folkhögskolornas regi. Arbetsförmedlingen har exempelvis ingen möjlighet att påverka vilka folkhögskolor som

---

<sup>53</sup> Skäl 4 LOU-direktivet.

<sup>54</sup> Prop. 2015/16:195, s. 933.

ska genomföra utbildningarna och kan inte följa resultatet av utbildningarna. De tjänster som tillhandahålls genom bidragsgivning ingår inte heller i Arbetsförmedlingens arbete med avtalsuppföljning och leverantörskontroll, vilken beskrivs närmare i avsnitt 12.5. Folkbildningsrådet ansvarar för all uppföljning av utbildningarnas innehåll, resultat och klagomålshantering från de arbetssökande. Även Folkbildningsrådet har dock begränsade förutsättningar att följa upp de tjänster som genomförs genom bidragsgivning till folkhögskolorna. Detta beror till stor del på att folkhögskolorna, inom ramen för vad förordningen säger, själva beslutar om kursutbud och kursupplägg samt har frihet att sätta upp egna mål för sin verksamhet.<sup>55</sup>

De arbetssökande saknade inledningsvis helt möjligheter att inkomma med klagomål på folkhögskolorna och de tjänster som de gav. Först 2016 infördes en möjlighet för de arbetssökande att vända sig till Folkbildningsrådets studenträttsliga råd. Sedan möjligheten infördes har inga klagomål inkommit från arbetssökande till detta råd.<sup>56</sup> Enligt Arbetsförmedlingen förekommer det dock att arbetssökande vänder sig till Arbetsförmedlingen med klagomål. Arbetsförmedlingen har inget systematiskt sätt att sammanställa dessa klagomål och kan därutöver endast vidareförmedla dessa till Folkbildningsrådet, då myndigheten som tidigare nämnt saknar möjlighet att granska folkhögskolorna och vidta sanktioner mot desamma.<sup>57</sup>

Arbetsförmedlingen har sedan statsbidraget infördes arbetat för att säkerställa att detta bidrag inte ges till tjänster som myndigheten redan har avtal för med leverantörer som kontrakterats enligt LOU eller LOV. De tjänster som tillhandahålls av myndighetens leverantörer som liknar folkhögskolornas är i första hand arbetsmarknadsutbildningar och förberedande utbildningar.

## 12.5 Hur arbetar Arbetsförmedlingen med avtalsuppföljning och leverantörskontroll?

Arbetsförmedlingens arbete med uppföljning, kontroll och sanktioner har flera syften. Dels att säkerställa att myndigheten får den verksamhet som myndigheten har avtalat om och betalat för och därmed säkerställa att skattemedel används på bästa sätt. Dels att

---

<sup>55</sup> Uppgift per e-post från Folkbildningsrådet den 25 april 2018.

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> Uppgift per e-post från Arbetsförmedlingen den 24 april 2018.

säkerställa konkurrens på lika villkor mellan de leverantörer som agerar på marknaden. Ytterligare ett syfte är att inhämta kunskap om vad som fungerar och inte fungerar för att kunna utveckla och förbättra tjänsterna och systemet.

I avsnittet redogörs för Arbetsförmedlingens arbete med avtalsuppföljning och leverantörskontroll. Vidare beskrivs de externa utförare som tillhandahöll arbetsmarknadstjänster till Arbetsförmedlingen under 2017. Därutöver analyseras hur väl marknaden för arbetsmarknadstjänster fungerar, bland annat utifrån hur många och vilka som var intresserade av att tillhandahålla tjänster till Arbetsförmedlingen och hur detta varierade mellan olika typer av tjänster samt geografiskt i olika delar av landet. I avsnittet har underlagstjänster i regel inte kunnat särredovisas.

### **12.5.1 Tidigare granskningar av Arbetsförmedlingens arbete med avtalsuppföljning och leverantörskontroll**

Arbetsförmedlingen har i externa granskningar fått kritik för bristande uppföljning och kontroll av myndighetens leverantörer av arbetsmarknadstjänster. I en granskning av Arbetsförmedlingens valfrihetssystem för jobbcoachning och etableringslotsar konstaterade Konkurrensverket (2013) att Arbetsförmedlingen inte följde sina rutiner för uppföljning i tillräcklig utsträckning. Konkurrensverket framhöll att detta kunde resultera i konkurrensfördelar för de företag som inte efterlevde uppställda kvalitetskrav. Vidare pekade Konkurrensverket bland annat på att Arbetsförmedlingen inte hade någon heltäckande bild av antalet inkomna klagomål.

Riksrevisionen (2014a) konstaterade att arbetsförmedlarna fick ägna mycket tid åt att kontrollera de så kallade etableringslotsarna för att försöka säkerställa att de nyanlända skulle få de tjänster som myndigheten hade avtalat om och betalat för. Bland de kvalitetsbrister som Riksrevisionen identifierade kan nämnas utbildningsinsatser som huvudsakligen bestod av självstudier samt kartläggningsinsatser som inte tillförde någon ny information. Riksrevisionen (2014b) konstaterade därutöver att det fanns brister i Arbetsförmedlingens arbete med uppföljning och kontroll av etableringslotsarna.

Utredningen om åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (SOU 2014:16) bedömde att Arbetsförmedlingens uppföljning av de kompletterande aktörerna generellt var underdimensionerad. Utredningen konstaterade att det fanns två typer av risker i verksamheten. Den ena risken orsakades av grundförutsättningarna för de upphandlade tjänsterna. Exempelvis ansåg utredningen att det förelåg en risk för felaktiga utbetalningar då det förekom ett stort antal *olika* ersättningsmodeller för de olika tjänsterna, medan utformningen av ersättningsmodellen för etableringslotsar lyftes fram som en risk för utnyttjande av systemet.<sup>58</sup> Den andra typen av risk som utredningen identifierade bestod av bristande uppföljning och kontroll av verksamheten. Utredningen visade att flera av de kontrollinstrument som ingick i den uppföljningsmodell av myndighetens leverantörer, som Arbetsförmedlingen hade uppgivit att de arbetade utifrån, hade genomförts i begränsad utsträckning eller inte alls under 2012 och 2013.

Utredningen om åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten konstaterade därutöver att ett stort ansvar låg på de enskilda ansvarsförmedlarna att upptäcka och rapportera felaktigheter gällande leverantörerna. Detta samtidigt som arbetsförmedlarna sällan hade något utrymme att göra en större utredning i det fall brister upptäcktes. Utredningen ansåg vidare att en för stor del av systemet för kvalitetsuppföljning byggde på att den arbetssökande inkom med klagomål på upplevda brister hos sin leverantör. Därtill ledde endast en mindre del av de klagomål som inkom till att en kvalitetskontroll genomfördes (cirka 13 procent 2013). Utredningen ansåg att de risker som följde av myndighetens bristande uppföljning och kontroll delvis berodde på de förutsättningar som regeringen hade gett Arbetsförmedlingen att anlita kompletterande aktörer, där krav ställts på att stora förändringar skulle ske på kort tid.

---

<sup>58</sup> Utredningen framhöll att ett tak saknades för hur många ”startersättningar” som kunde betalas ut per deltagare, vilket öppnade upp för kartellbildning mellan leverantörer, vilket utredningen lyfte fram som ett exempel på risk för utnyttjande av systemet.

## 12.5.2 Arbetsförmedlingens arbete med avtalsuppföljning och leverantörskontroll 2017

Arbetsförmedlingen arbetar sedan 2014 utifrån en ny leverantörsuppföljningsmodell som bland annat innebär att arbetet med uppföljning och kontroll av leverantörerna dimensioneras utifrån leverantörernas storlek, mätt i hur stor andel av de totala utbetalade ersättningarna de erhåller.<sup>59</sup> Under 2017 ingick ett tiotal olika former av avtalsuppföljning och leverantörskontroll i modellen, vilka beskrivs närmare nedan.

### Inledande information och kontroll samt finansiell granskning

Innan Arbetsförmedlingen börjar anvisa deltagare till en leverantör kontrollerar myndigheten att leverantören har förutsättningar att utföra verksamhet i enlighet med avtal för den aktuella tjänsten. Detta sker dels genom avstämning mot de uppgifter om leverantören som finns registrerade hos Skatteverket, dels genom att Arbetsförmedlingen genomför två möten med respektive leverantör för att tydliggöra tjänstens syfte samt de krav som i avtalet ställs på leverantören.

Efter att Arbetsförmedlingen börjat anvisa deltagare till en leverantör följs leverantörens finansiella utveckling löpande genom bland annat uppgifter från Skatteverket. I de fall avvikelser i den finansiella utvecklingen upptäcks ska en fördjupad granskning av leverantören vidtas. Under 2017 genomförde Arbetsförmedlingen fem fördjupade granskningar som initierats efter att finansiella avvikelser iakttagits. Dessa granskningar ledde till att Arbetsförmedlingen sade upp avtalet med en leverantör och införde tillfälligt anvisningsstopp för två leverantörer.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Kort efter att den nya modellen hade införts avslutade Arbetsförmedlingen tjänsten etableringslots, trots att det då lagstadgade kravet om att myndigheten skulle tillhandahålla tjänsten inom ramen för ett valfrihetssystem. I arbetet med uppföljning och kontroll hade myndigheten funnit indikationer på att olika former av oseriös och brottslig verksamhet förekom i tjänsten. Såväl arbetssökande som arbetsförmedlare hade också utsatts för hot och utpressning av lotsföretag.

<sup>60</sup> Avtalet med en leverantör sades upp mot bakgrund av att leverantören saknade planering för de flesta av deltagarna, personalen saknade efterfrågad kompetens, bemanningen inte var tillräcklig och lokalerna inte ändamålsenliga. Tillfälligt anvisningsstopp infördes för två leverantörer mot bakgrund av brister i personalens kompetens och bemanning. Arbetsförmedlingen, Resultat av ekonomisk granskning 2018-03-01.

## Klagomålshantering

En annan löpande del av Arbetsförmedlingens arbete med uppföljning och kontroll utgörs av den så kallade klagomålshantering. Alla som är anställda hos Arbetsförmedlingen har möjlighet att registrera klagomål på en tjänst eller leverantör och ska också ha tillräckliga kunskaper för att göra detta. Klagomål kan röra allt från synpunkter på innehållet i tjänsten och kompetensen hos personalen till hur leverantören rapporterar tillbaka till arbetsförmedlaren.<sup>61</sup>

Arbetsförmedlarna har en central roll i klagomålshantering. De dels har direkt kontakt med leverantörerna och dels får information om leverantörerna genom de arbets sökande som har anvisats till desamma. Enligt Arbetsförmedlingen är det arbetsförmedlarna som är och ska vara den roll som kvalitetssäkrar arbetsmarknadstjänsterna i extern regi. Arbetsförmedlarna ansvarar både för att beställa tjänster från leverantörerna och för att säkerställa att det som har beställts också levereras.<sup>62</sup>

Av Arbetsförmedlingens enkät till arbetsförmedlare framgår dock att endast cirka hälften av de arbetsförmedlare som besvarade enkäten ansågs sig ha god kunskap om de externa tjänsterna och lika få uppgav att de visste hur de skulle gå tillväga i de fall de hade klagomål på en upphandlad tjänst, utbildning eller leverantör. Enkäten indikerar även att arbetsförmedlarna, även i de fall de känner till hur de ska lämna klagomål, kan sakna förutsättningar att göra detta i praktiken. I ett antal fritextsvar till enkäten beskriver arbetsförmedlare att de inte anser sig ha tid följa upp de externa tjänsterna och leverantörerna.<sup>63</sup>

De klagomål som inkommer från arbetsförmedlarna och övriga anställda vid myndigheten ska enligt Arbetsförmedlingens leverantörsuppföljningsmodell i första hand utredas på marknadsområdesnivå av myndighetens leverantörsuppföljare. Leverantörsuppföljarna är handläggare som har tilldelats ett särskilt ansvar för att sköta kontakt med och uppföljning av leverantörerna inom sitt marknadsområde. I det fall det rör sig om särskilt allvarliga eller omfattande klagomål ska leverantörsuppföljarna föra vidare inkomna klagomål för utredning på nationell nivå.

---

<sup>61</sup> VIS Klagomål på upphandlade arbetsförmedlingstjänster och leverantörer 2015-10-21 och VIS Uppföljning av externa leverantörer 2016-06-09.

<sup>62</sup> E-post från Arbetsförmedlingen den 7 maj 2018.

<sup>63</sup> Arbetsförmedlingens enkätundersökning beskrivs närmare i bilaga 1 till detta kapitel.



Under 2017 inkom totalt 758 klagomål varav 109 resulterade i någon form av sanktion. Drygt hälften av klagomålen gällde tjänsten Stöd och matchning. I jämförelse med deltagarantalet i de tjänster som Arbetsförmedlingen köpte under 2017 är antalet registrerade klagomål få. Antalet klagomål motsvarar under en procent av det totala deltagarantalet. Utifrån befintlig information är det svårt att avgöra huruvida det låga antalet klagomål signalerar en väl fungerande verksamhet eller att klagomål i låg utsträckning inkommer till eller registreras av Arbetsförmedlingen. Det finns ett antal faktorer som tyder på att klagomål underrapporteras. Inte minst gäller detta den låga andel av arbetsförmedlarna som uppger att de känner till hur de går tillväga om de har klagomål, samt att de därutöver kan sakna tid och förutsättningar att registrera och hantera dessa i praktiken. Det är en bild som i hög grad överensstämmer med såväl IAF (2018) som utredningens egna iakttagelser från möten och studiebesök vid ett antal arbetsförmedlingskontor.

## Planerade granskningar

Under 2017 genomförde Arbetsförmedlingen fem planerade granskningar, vilka beskrivs närmare nedan.<sup>64</sup>

- Granskningar av Stöd och matchning

Under 2017 genomförde Arbetsförmedlingen två granskningar av tjänsten Stöd och matchning. Den ena granskningen gällde samtliga leverantörer och resulterade i att myndigheten sade upp avtal med 29 leverantörer på grund av att dessa hade haft för få deltagare eller ett väsentligt lägre resultat än genomsnittet. Då tjänsten tillhandahålls genom LOV har de uteslutna leverantörerna möjlighet att återansluta sig till systemet. Fem av de leverantörer som uteslutits på grund av att de hade ett väsentligt lägre resultat än genomsnittet hade inom ett år åter etablerat sig i samma leveransområde.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> [www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/For-leverantorer/-For-leverantorer-av-upphandlade-arbetsformedlingstjanster/Uppfoljning/Granskningar-2017.html](http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/For-leverantorer/-For-leverantorer-av-upphandlade-arbetsformedlingstjanster/Uppfoljning/Granskningar-2017.html)

<sup>65</sup> Uppgift enligt inläga från Arbetsförmedlingen den 31 oktober 2018.

Det förekommer även att leverantörer som har uteslutits återkommer i form av ett annat bolag med samma ledning eller genom att det uteslutna bolaget bildar ett dotterbolag. En av myndighetens största leverantörer av tjänsten uteslöts exempelvis från valfrihetssystemet i vissa delar av landet i oktober 2017, men ansökte kort därefter om att få ansluta sig genom ett annat bolag i samma koncern. Moderbolaget uteslöts därefter återigen, i likhet med 40 andra leverantörer, i flera orter vid en ny granskning av tjänsten som Arbetsförmedlingen genomförde i april 2018. Översynen omfattade dock inte det nystartade bolaget inom samma koncern, då alla nya leverantörer inom tjänsten ska ges förutsättningar att uppnå uppställda kriterier.<sup>66</sup> Leverantörer med få deltagare eller dåliga resultat utesluts inte heller om det finns färre än fyra leverantörer i ett område, vilket var fallet i flera delar av landet.

Den andra granskningen omfattade de 20 största leverantörerna med fokus på avtalsefterlevnad gällande de krav som ställs på individuell studie- och yrkesvägledning i tjänsten. Arbetsförmedlingen konstaterade vid granskningen ett antal brister, däribland att leverantörerna saknade avtal med de underleverantörer som nyttjades. Detta ledde i två fall till att Arbetsförmedlingen införde rekryteringsstopp fram till att rättelse hade skett.

- Granskningar av arbetsmarknadsutbildningar

Arbetsförmedlingen genomförde under 2017 två granskningar av de totalt drygt 60 arbetsmarknadsutbildningar som myndigheten hade avtal för. En granskning gällde ett urval av de arbetsmarknadsutbildningar som hade inriktning mot industriteknik. Syftet med granskningen var att öka kunskapen om hur utbildningarna fungerar samt identifiera framgångsfaktorer i leverantörernas arbetssätt och metoder, för att därigenom kunna utveckla befintliga och kommande tjänster.

Granskningen bestod av flera delar. Dels fick leverantörerna lämna en skriftlig redovisning av de framgångsfaktorer och eventuella utvecklingsområden som de själva hade identifierat. Därutöver genomförde Arbetsförmedlingen telefonintervjuer och

---

<sup>66</sup> E-post från Arbetsförmedlingen den 20 april samt den 4 april 2018.

enkätundersökningar riktade till arbetsgivare inom industriområdet på de orter som granskades, i syfte att inhämta deras bild av om utbildningen levererat arbetskraft med tillräcklig och relevant kompetens. Några slutsatser från dessa undersökningar kunde dock inte dras på grund av att svarsfrekvensen var för låg.

Utifrån deltagarenkäter kunde Arbetsförmedlingen dock konstatera att drygt hälften av kursdeltagarna var nöjda med innehållet i utbildningen och att de upplevde utbildningen som meningsfull. Något fler, drygt 60 procent, ansåg att deras chanser att få en anställning hade ökat efter utbildningen.

Den andra granskningen av arbetsmarknadsutbildningarna gällde samtliga leverantörer av fordonstekniska utbildningar. Syftet med granskningen var bland annat att säkerställa avtalsefterlevnad och ett antal brister i detta avseende kunde konstateras. Dessa bestod bland annat i att handledarna på den arbetsplatsförlagda utbildningsplatsen inte hade tillräcklig utbildning och därutöver saknade information om deltagarnas mål med utbildningen. Därutöver konstaterades allvarliga brister i utformningen av deltagarnas kompetensintyg. Arbetsförmedlingen vidtog dock inga sanktioner utifrån de brister som upptäcktes vid granskningen.

Granskningen hade därutöver ett lärandeinslag som syftade till att undersöka om de leverantörer som hade erbjudit sina deltagare arbetsplatsförlagt lärande hade en högre andel deltagare i arbete efter utbildningen. Granskningen visade att en högre andel av deltagarna som hade fått arbetsplatsförlagt lärande var i arbete 90 dagar efter avslutad utbildning och att dessa därtill i högre utsträckning hade fått ett fordonstekniskt arbete. Genomsnittstiden för utbildningen förlängdes dock för de deltagare som fick arbetsplatsförlagt lärande. Av granskningen framgår att Arbetsförmedlingen framöver kan komma att ställa högre krav på leverantörerna att erbjuda, och på deltagarna att delta i, arbetsplatsförlagt lärande.

- Granskning av leverantörernas arbete med arbetsgivarkontakter

Arbetsförmedlingen genomförde en granskning av arbetet med arbetsgivarkontakter bland leverantörer av Stöd och matchning respektive arbetsmarknadsutbildningar. Syftet med granskningen var att öka kunskapen om leverantörers arbetsgivarkontakter och

om det finns samband mellan leverantörens arbetsgivarkontakter och andelen av de arbets sökande som efter avslutad insats övergår i arbete eller studier. En enkätundersökning riktades till 72 leverantörer av arbetsmarknadsutbildning respektive Stöd och matchning varav hälften besvarade enkäten. Över 70 procent av de leverantörer som besvarade enkäten uppgav att lokala/regionala företag regelbundet hör av sig till dem för att tillgodose sitt rekryteringsbehov. En del av leverantörerna bedrev dessutom egen bemanningsverksamhet. Arbetsförmedlingen konstaterar i granskningen att det trots detta inte finns något entydigt positivt samband mellan goda arbetsgivarkontakter och resultat för deltagare i de arbetsmarknadstjänsterna som tillhandahålls i extern regi. En förklaring till detta kan enligt Arbetsförmedlingen vara att myndigheten i avtalen med leverantörerna av arbetsmarknadsutbildningar inte kräver att dessa aktivt ska matcha deltagarna mot lediga jobb i anslutning till eller efter avslutad tjänst. Enligt granskningen har arbetsförmedlarna trots detta förväntningar på att leverantörerna göra detta, vilket innebär att arbetsförmedlarna inte arbetar aktivt med att matcha deltagarna mot lediga jobb efter att utbildningarna har avslutats. Enligt Arbetsförmedlingen uppstår därmed ett vakuum, där såväl leverantör som arbetsförmedlare tror att ”någon annan” matchar deltagaren mot lediga jobb.

Arbetsförmedlingen ansåg vidare att leverantörerna av arbetsmarknadstjänster sannolikt skulle nyttja sin förankring i de lokala branschnätverken och hos de lokala företagen på ett bättre sätt, om Arbetsförmedlingen betalade leverantörerna en summa för varje deltagare som kom i arbete efter avslutad insats. Endast 60 procent av de leverantörer som besvarade enkäten ansåg dock att fler deltagare skulle komma i arbete om de fick betalt för detta.

### Typ och antal sanktioner som utfärdats 2014–2017

I de fall Arbetsförmedlingen upptäcker brister hos leverantörerna har myndigheten möjlighet att utfärda olika typer av sanktioner. Dessa sträcker sig från att Arbetsförmedlingen begär rättelse av de felaktigheter som myndigheten uppmärksammat innan fler deltagare anvisas till leverantören, till att avtalet sägs upp eller hävs. Enligt avtalsrättsliga principer ska de strängare sanktionerna så som hävning

av avtal endast ska göras i de fall en leverantör har begått ett allvarligt fel. Uteslutning av en leverantör kan grunda sig på att leverantören är i konkurs eller har gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen. Arbetsförmedlingen kan också utesluta leverantören från att få sin ansökan om att få delta i LOV, eller sitt anbud i en upphandling enligt LOU, prövat. Huruvida grund för uteslutning av en leverantör finns prövas vid varje enskilt tillfälle. Leverantörer som har uteslutits ur LOV på grund av konkurs eller allvarligt fel i yrkesutövningen kan direkt ansöka om att få delta i valfrihetssystemet igen, medan leverantörer i upphandling enligt LOU får vänta till nästa upphandlingstillfälle.

Av tabell 12.4 framgår hur många och vilken typ av sanktioner som Arbetsförmedlingen utfärdade mot sina leverantörer under 2014–2017. Antalet sanktioner räknas per leverantör. En uppsägning kan exempelvis innebära allt ifrån att ett av många avtal med leverantören inom den aktuella tjänsten har sagts upp, till att flera eller samtliga avtal för samma leverantör och tjänst har sagts upp.<sup>67</sup>

Tabell 12.4 Antal sanktioner som Arbetsförmedlingen utfärdat 2014–2017, per typ av sanktion

| Typ av sanktion  | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|------|------|------|------|
| Rättelse begärd  | 23   | 62   | 60   | 30   |
| Prisavdrag utfärdat  | 0    | 0    | 1    | 2    |
| Vite utfärdat  | 0    | 0    | 1    | 0    |
| Avtal uppsagt  | 4    | 6    | 16   | 35   |
| Avtal hävt   | 10   | 8    | 3    | 0    |
| Leverantör utesluten från möjlighet att få sitt anbud/ansökan prövad | 2    | 2    | 5    | 2    |
| Totalt antal sanktioner  | 39   | 78   | 86   | 69   |

Källa: Arbetsförmedlingen.

Av tabell 12.5 framgår att merparten av samtliga sanktioner som utfärdades mellan 2014–2017 gällde leverantörer av tjänsten STOM. Detta beror sannolikt dels på att fler klagomål inkommer på leverantörer av STOM och att dessa leverantörer därmed utreds oftare

<sup>67</sup> En leverantör kan exempelvis finnas i flera leveransområden i STOM, där leverantören har ett avtal med Arbetsförmedlingen per leveransområde. En leverantör av arbetsmarknadsutbildningar kan i likhet med detta ha avtal för olika leveransområden, men också för olika utbildningsinriktningar.

varvid brister uppdragas, dels på att det är fler leverantörer i STOM och att inträdet för leverantörerna är lättare i LOV i jämförelse med LOU. Slutligen bidrar sannolikt det faktum att tjänsten är enklare och mindre resurskrävande att följa upp, genom att målet för STOM är tydligt och statistiskt uppföljningsbart, i jämförelse med övriga tjänster.<sup>68</sup>

Tabell 12.5 Antal sanktioner som Arbetsförmedlingen utfärdat, per typ av tjänst, 2014–2017

| Typ av tjänst           | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-------------------------|------|------|------|------|
| STOM                    | 2    | 62   | 74   | 65   |
| Etableringslots         | 34   | 15   | –    | –    |
| AUB                     | 3    | 0    | 8    | 4    |
| Övriga tjänster         | 0    | 1    | 4    | 0    |
| Totalt antal sanktioner | 39   | 78   | 86   | 69   |

*Källa:* Arbetsförmedlingen. Not. Tjänsten etableringslots upphörde den 1 januari 2016.

## Planerade granskningar genomförs inte för alla tjänster

För att använda de befintliga resurserna för leverantörsuppföljning på ett effektivt sätt har Arbetsförmedlingen dimensionerat arbetet utifrån leverantörernas storlek, mätt i hur stor andel av de totala leverantörsersättningarna som myndigheten har utbetalat och beräknas utbetala framöver till respektive leverantör. De största leverantörerna ska följas upp i högst utsträckning, men ges också möjligt att i större utsträckning än övriga leverantörer delta i dialoger med myndigheten. Dialogerna går bland annat ut på att identifiera framgångsfaktorer och utvecklingsområden för de utkontrakterade tjänsterna hos leverantörerna respektive Arbetsförmedlingen.<sup>69</sup>

Det kan samtidigt konstateras att Arbetsförmedlingen under 2017 inte har genomfört någon planerad granskning av merparten av de tjänster som myndighetens leverantörer tillhandahåller – vare sig förberedande utbildningar, rehabiliteringstjänster eller yrkessvenska omfattades av myndighetens planerade granskningar. Detta tyder på

<sup>68</sup> Målet med STOM är att de arbetssökande som tar del av tjänsten ska komma till arbete eller utbildning på kortast möjliga tid.

<sup>69</sup> På nationell nivå genomförde Arbetsförmedlingen under 2017 en enskild dialog med var och en av myndighetens 15 största leverantörer. Därutöver genomförde myndighetens leverantörsuppföljare i respektive marknadsområde totalt 329 dialoger med leverantörerna. Uppgift per e-post från Arbetsförmedlingen den 18 april 2018.

att dimensioneringen av Arbetsförmedlingens personal som arbetar med uppföljning och kontroll inte motsvarar behovet av motsvarande arbete, sett utifrån den omfattning och inriktning som arbetsmarknadstjänsterna i extern regi hade under 2017. För de flesta tjänster som Arbetsförmedlingens leverantörer utförde saknades möjlighet att följa upp dessa genom objektiva mått och statistikbaserade metoder. En förklaring till att dessa inte har granskats, medan flera granskningar har gjorts av Stöd och matchning, är troligen att arbetet med uppföljning och kontroll är betydligt mer personalintensivt för dessa tjänster, då Arbetsförmedlingen måste kontrollera att leverantörerna har uppfyllt ett stort antal detaljerade krav gällande hur verksamheten ska bedrivas.

### **Andra utförare än myndighetens leverantörer omfattas inte**

Arbetsförmedlingens arbete med avtalsuppföljning och leverantörskontroll omfattar, som tidigare nämnts, inte den eftergymnasiala utbildning som Arbetsförmedlingen tillhandahåller genom inomstatligt köp av universitet och högskolor. Arbetsförmedlingen har dock möjlighet att följa upp sådan verksamhet, med utgångspunkt i det avtal som det inomstatliga köpet baseras på. Sådana möjligheter saknas däremot helt för de tjänster som Arbetsförmedlingen anskaffar genom att utbetala statsbidrag till folkhögskolor genom Folkbildningsrådet.

Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen förekommer det att klagomål på folkhögskolorna inkommer från arbetssökande genom Arbetsförmedlingens system för klagomålshantering (som används för leverantörer som har kontrakterats genom LOV eller LOU). Arbetsförmedlingen har dock ingen möjlighet att agera utifrån dessa klagomål, trots att Arbetsförmedlingen enligt förordning ansvarar för verksamheten.<sup>70</sup>

När arbetsmarknadstjänster ges genom bidragsgivning kan Arbetsförmedlingen sammanfattningsvis inte åstadkomma de mål som myndighetens arbete med avtalsuppföljning och leverantörskontroll syftar till för övriga arbetsmarknadstjänster som ges i extern regi. Arbetsförmedlingen kan inte säkerställa att myndigheten får den

---

<sup>70</sup> En möjlighet för de arbetssökande att lämna klagomål på folkhögskolorna genom att vända sig till Folkhögskolornas studenträttsliga råd (FSR) infördes 2016.

verksamhet som myndigheten har betalat för och saknar därmed möjlighet att säkerställa att skattemedel används på bästa sätt. Konkurrens mellan olika utförare i syfte att driva kvalitet eller sänka kostnader förekommer inte heller vid bidragsgivning. Därtill saknar Arbetsförmedlingen möjlighet att inhämta kunskap om vad som fungerar och inte fungerar för de tjänster som ges genom bidragsgivning, vilket innebär att myndigheten inte heller kan bidra till att utveckla och förbättra dessa tjänster.

### **Kontroll av leverantörernas kontrolluppdrag**

Utöver uppföljning och kontroll av leverantörernas verksamhet ska Arbetsförmedlingen även kontrollera att de kompletterande aktörerna säkerställer att de arbetssökande är aktivt arbetssökande.

Under tiden som en arbetssökande befinner sig hos en kompletterande aktör har Arbetsförmedlingen fortsatt ansvar för att följa upp om den arbetssökande uppfyller arbetslöshetsförsäkringens villkor. För att Arbetsförmedlingen ska kunna fullfölja sitt uppdrag innehåller avtalen med de kompletterande aktörerna krav på att dessa ska meddela Arbetsförmedlingen om den arbetssökande agerar på ett sådant sätt att det kan ha betydelse för rätten till ersättning.

IAF har vid fem tillfällen mellan 2009 och 2018 särskilt granskat de kompletterande aktörerna och kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen. IAF (2012) ansåg att Arbetsförmedlingen inte hade följt upp avvikelserapporteringen från de kompletterande aktörerna i tillräcklig utsträckning. IAF menade att Arbetsförmedlingens utformning av systemet för avvikelserapportering gjorde det svårt för myndigheten att få en samlad bild av inkomna rapporter och att följa upp desamma. Detta försvårade i sin tur kontrollfunktionen för de arbetssökande som befann sig hos en kompletterande aktör, vilket även försvårade IAF:s tillsynsfunktion. Uppföljningsproblemen innebär enligt IAF att det fanns risk för felaktiga utbetalningar och för att kompletterande aktörer skulle göra bedömningar som innebar myndighetsutövning.

IAF (2018) konstaterar vid en granskning, som genomfördes sex år efter den föregående, att det fortsatt föreligger en övergripande brist i avvikelserapporteringen och att detta innebär att Arbetsförmedlingen inte fullt ut kan utföra sin kontroll när en arbetssökande



deltar i aktivitet hos en kompletterande aktör, samt att detta i förlängningen utgör en risk för felaktiga utbetalningar av ersättning. IAF påpekar återigen att det finns risk att Arbetsförmedlingens myndighetsutövande funktion överlämnas till kompletterande aktörer, trots att detta saknar lagstöd.

I Arbetsförmedlingens avtal med leverantörerna av Stöd och matchning anges följande:

I de fall deltagarens agerande eventuellt kan påverka rätten till arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd och/eller fortsatt deltagande i tjänsten ska leverantören meddela händelsen omgående till Arbetsförmedlingen genom en Avvikelse rapport.<sup>71</sup>

Uppdraget att kontrollera huruvida leverantörerna uppfyller detta avtalsvillkor ligger dock, till skillnad från övriga avtalsvillkor, på den enhet inom Arbetsförmedlingen som ansvarar för att kontrollera de arbetssökandes ersättning. Arbetsförmedlingens arbete med att kontrollera de arbetssökande behandlas närmare i kapitel 6.

Av utredningens enkät till leverantörer av tjänsten Stöd och matchning framgår att leverantörerna anser att de uppfyller de krav som ställs i avtalet på att säkerställa att de arbetssökande är aktivt arbetsökande, inklusive att rapportera till Arbetsförmedlingen när deltagarnas agerande kan påverka rätten till arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd och/eller fortsatt deltagande i tjänsten.<sup>72</sup> Endast hälften av de arbetsförmedlare som besvarade Arbetsförmedlingens enkät uppger att de regelbundet följer upp hur det går för de arbetssökande som de har anvisat till upphandlade tjänster och utbildningar.<sup>73</sup> En anledning till detta kan vara att de inte har tillräckligt med information för att göra detta. Endast hälften av arbetsförmedlarna uppger att de får tillräcklig information för att kunna följa upp utvecklingen för den arbetssökande hos leverantörer av tjänster och utbildningar, exempelvis genom periodiska rapporter, avvikelserapporter och dialog.

En annan förklaring som framhålls av IAF (2018), baserat på intervjuer med arbetsförmedlare och en enkätundersökning, är att Arbets-

---

<sup>71</sup> FFU Arbetsförmedlingens kundval - Stöd och matchning, Dnr: Af-2014/207170.

<sup>72</sup> Av de svarande uppgav 90 procent att de i hög eller ganska hög utsträckning skickade avvikelserapporter till Arbetsförmedlingen vid sådana omständigheter. Enkäten beskrivs närmare i bilaga 1 till kapitlet.

<sup>73</sup> Enkäten beskrivs närmare i bilaga 1 till kapitlet.

förmedlingen ibland brister i sin hantering och kontroll av avvikelserapporter på grund av en hög arbetsbelastning. Detta oavsett om informationen i avvikelserapporterna är tillräcklig för att arbetsförmedlarna ska kunna göra en bedömning i ärendet eller inte.

Kontrollen av att de arbetssökande uppfyller villkoren för sin ersättning blir samtidigt särskilt viktigt för de utkontrakterade tjänster som utgår från att de arbetssökande själva väljer leverantör. I annat fall kan de arbetslösa som inte vill bli kontrollerade komma att välja leverantörer som har rykte om sig att vara mindre noggranna kontrollanter. Några leverantörer av Stöd och matchning lyfter i fritextsvar till utredningens enkät fram detta som ett problem.

### 12.5.3 Vilka är Arbetsförmedlingens externa utförare?

Arbetsförmedlingens externa utförare utgörs av olika typer av företag och organisationer samt offentliga aktörer. Totalt hade Arbetsförmedlingen 308 externa utförare under 2017.<sup>74</sup>

De offentliga aktörerna bestod av universitet och högskolor, kommuner och landsting. Därutöver utgjorde de statligt ägda bolagen Lernia och Samhall leverantörer till Arbetsförmedlingen. Merparten av de externa utförarna utgjordes av företag och organisationer från privat sektor. En sammanställning av samtliga externa utförare som under 2017 mottog ersättning från Arbetsförmedlingen för att tillhandahålla arbetsmarknadstjänster finns i tabell 12.6. Bland de utförare som kommer från privat sektor har en åtskillnad gjorts mellan studieförbund och folkhögskolor å ena sidan och privata företag å andra sidan.

De privata företagen mottog tre fjärdedelar av den totala ersättning som Arbetsförmedlingen köpte arbetsmarknadstjänster för under 2017, vilket framgår av tabell 12.6. De tjänster som riktar sig till arbetssökande som står mycket långt ifrån arbetsmarknaden – personer med ohälsa och olika typer av funktionsnedsättningar – köpte Arbetsförmedlingen under 2017 i huvudsak av privata företag

---

<sup>74</sup> Beskrivningen av Arbetsförmedlingens externa utförare i detta avsnitt utgår från de unika organisationsnummer som mottog ersättning från myndigheten för att utföra arbetsmarknadstjänster under 2017. Uppgifter om den ersättning som utbetalades till Arbetsförmedlingens externa utförare skiljer sig i viss utsträckning åt från de uppgifter som redovisas i myndighetens årsredovisning samt i tabell 12.2, som utgår från myndighetens redovisningssystem.

(INAB och IPSU). De privata företagen stod därutöver för merparten av tjänsten Stöd och matchning (STOM), men en betydligt mindre del av de förberedande utbildningarna.

Det statligt ägda bolaget Lernia levererade fyra av de sex tjänsterna och svarade för en hög andel av flera av dessa. Lernia var den överlägset största utföraren av arbetsmarknadsutbildningar och stod ensam för en femtedel av marknaden. Lernia var därutöver den 10:e största leverantören av Stöd och matchning. Stöd och matchning levererades även av ett antal folkhögskolor och studieförbund i egenkap av leverantörer. Folkhögskolorna och studieförbunden var även leverantörer av ett antal andra tjänster, såsom arbetsmarknadsutbildningar och förberedande utbildningar. Av den totala ersättningen som utbetalades till folkhögskolor och studieförbund utgjordes dock merparten av det statsbidrag som kanaliserades genom Folkbildningsrådet, vilket redovisas som förberedande utbildning i Arbetsförmedlingens ekonomihanteringssystem och därmed även i tabell 12.6.

Sju kommuner, ett gymnasieförbund och ett landsting fanns därutöver under 2017 som leverantörer till Arbetsförmedlingen. Några av dessa var leverantörer av arbetsmarknadsutbildningar och förberedande utbildningar genom upphandling enligt LOU. Övriga registrerades dock som leverantörer till Arbetsförmedlingen mot bakgrund av att myndigheten utbetalat ersättning för utbildningskontrakt, genom att detta registreras som arbetsmarknadsutbildning i Arbetsförmedlingens ekonomihanteringssystem.

De 308 externa utförarna hade i sin tur ett stort antal underleverantörer. Antalet leverantörer av Stöd och matchning var exempelvis 196 under 2017, medan antalet registrerade underleverantörer uppgick till 143. I tjänsten INAB var antalet underleverantörer tre gånger så många som leverantörerna, 32 respektive 10.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Uppgift per e-post från Arbetsförmedlingen den 8 november 2018.

Tabell 12.6 Arbetsförmedlingens externa utförare, per typ av utförare och tjänst, 2017

Belopp i tusentals kronor

| Ersättning per typ av utförare och tjänst                       | AUB       | FUB       | INAB    | IPSU  | STOM      | Yrkessvenska | Totalt    | Leverantörer |
|---|-----------|-----------|---------|-------|-----------|--------------|-----------|--------------|
| Universitet och högskolor                                       | 83 711    | 41 562    | –       | –     | –         | –            | 125 273   | 11           |
| Statliga bolag (Lernia och Samhall)                             | 310 613   | 73 808    | –       | –     | 37 295    | 20 209       | 441 923   | 2            |
| Övriga statliga aktörer   | 28 153    | 2 721     | –       | –     | –         | –            | 30 874    | 2            |
| Kommuner och landsting  | 12 306    | 398       | –       | –     | –         | –            | 12 704    | 9            |
| Folkhögskolor och studieförbund                                 | 26 558    | 693 781   | 1 156   | –     | 54 420    | 3 405        | 779 320   | 13*          |
| - varav folkhögskolor genom statsbidrag från Folkbildningsrådet | –         | 540 500   | –       | –     | –         | –            | 540 500   | 1**          |
| Privata företag (olika företagsformer)                          | 1 014 289 | 1 489 182 | 710 138 | 6 499 | 1 195 485 | 91 323       | 4 506 916 | 270          |
| Summa   | 1 475 631 | 2 301 451 | 711 293 | 6 499 | 1 287 200 | 114 938      | 5 897 012 | 308          |

*Källa:* Arbetsförmedlingens ekonomiredovisningssystem. Not. Avser mottagare av ersättning per tjänst och organisationsnummer. Övriga statliga aktörer utgörs av Trafikverksskolan (som drivs av Trafikverket) och Stiftelsen Utbildning Nordkalotten (som drivs av regeringarna i Finland, Norge och Sverige). För kommuner ingår även ersättning som utbetalats utifrån att de tecknat utbildningskontrakt. \* I antalet ingår inte de folkhögskolor som får ersättning genom statsbidrag från Folkbildningsrådet. \*\* Avser Folkbildningsrådet, som i sin tur fördelar statsbidrag till ett antal folkhögskolor.

## 12.5.4 Hur fungerar Arbetsförmedlingens marknad för arbetsmarknadstjänster?

### Konkurrens på kvasi-marknad är svår att mäta

Marknader för offentligt finansierade välfärdstjänster styrs i stor utsträckning av andra drivkrafter än vanliga marknader och brukar i forskningslitteraturen ibland kallas för kvasimarknader.<sup>76</sup> Det finns inget givet svar på vilka mått som ska användas för att beskriva hur väl en sådan marknad fungerar. Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten (2017) framför i en gemensam rapport att det inte är enkelt att beskriva hur konkurrensen fungerar inom offentlig upphandling. Det genomsnittliga antalet anbudsgivare kan enligt de båda myndigheterna användas som en grov indikator på konkurrensen i en upphandling, men konkurrensen i en upphandling beror

<sup>76</sup> Se exempelvis Le Grand, J. Bartlett, W., "Quasi-markets and Social Policy" (1993).

även på hur stor chansen är att faktiskt få leverera om man som leverantör inte är bland de första på ett ramavtal med rangordning.

När det kommer till antalet anbudsgivare i Arbetsförmedlingens upphandlingar kan konstateras att intresset för att delta i Arbetsförmedlingens upphandlingar överlag är stort. Det genomsnittliga antalet anbud för alla offentliga upphandlingar i Sverige 2016 var 4,3 enligt Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten (2017). Arbetsförmedlingen har i regel ett betydligt högre antal anbudslämnare vid sina upphandlingar. I de upphandlingar som har ett högt monetärt värde är 50 anbudslämnare eller fler inte ovanligt. Detta kan ses som en indikation på att konkurrensen inom ramen för marknaden för arbetsmarknadstjänster fungerar relativt väl.

Antalet anbud som inkommer skiljer sig dock i hög utsträckning åt mellan upphandlingar av olika tjänster. Under 2017 upphandlades exempelvis Yrkes- och studieförberedande moduler (YSM) som ersätter den förberedande utbildningen Grundläggande moduler. För YSM, som är en bred tjänst och beräknas omfatta många deltagare, inkom 78 leverantörer med anbud. Samma år upphandlades två arbetsmarknadsutbildningar med inriktning mot distributionselektriker respektive CAD-konstruktörer, betydligt mer nischade utbildningar, för vilka endast en respektive två leverantörer inom med anbud.

När det kommer till det andra kriteriet för att uppskatta konkurrens vid offentlig upphandling, hur stor chansen är att få leverera om man som leverantör inte är bland de första på ett ramavtal med rangordning, kan konstateras att Arbetsförmedlingen vanligtvis endast kontrakterar en anbudslämnare vid upphandling enligt LOU. Detta resulterar i att ingen konkurrens mellan leverantörer uppstår efter att avtal har tecknats.

## Marknad saknas i delar av landet

Marknaden för arbetsmarknadstjänster präglas i varierande utsträckning av ett geografiskt samband vad gäller intresset att delta i Arbetsförmedlingens upphandlingar och valfrihetssystem. Marknaden är relativt stabil över hela landet för de förberedande utbildningarna, där många anbud vanligtvis inkommer oavsett ort, även om fler anbud inkommer i orter med hundra tusen invånare eller mer. För

yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar inkommer oftast mellan 2–6 anbud oavsett ort.

Tjänsten STOM utkontrakteras genom LOV i 72 leveransområden över landet, vilka motsvarar de så kallade funktionella analysregionerna enligt 2005 års indelning (FA05). Antalet leverantörer per leveransområde framgår av figur 12.1. Av figuren kan utläsas att leverantörer saknas helt och hållet i 8 av dessa leveransområden. De arbets sökande har därmed inte möjlighet att ta del av tjänsten, då Arbetsförmedlingen inte tillhandahåller tjänsten i egen regi. I ytterligare 12 leveransområden finns enbart en leverantör, och den arbets sökande saknar därmed möjlighet att välja eller byta leverantör. En anledning till att få eller inga leverantörer finns inom vissa leveransområden kan enligt Arbetsförmedlingen vara att leverantörerna inte ser det som lönsamt att bedriva verksamhet på grund av ett för lågt eller ojämnt flöde av deltagare.<sup>77</sup>

Av figur 12.1 framgår vidare att det i tre leveransområden finns ett mycket stort antal leverantörer. Dessa utgörs av storstadsregionerna Göteborg, Malmö och Stockholm, där antalet leverantörer uppgår till mellan 54 och 74.

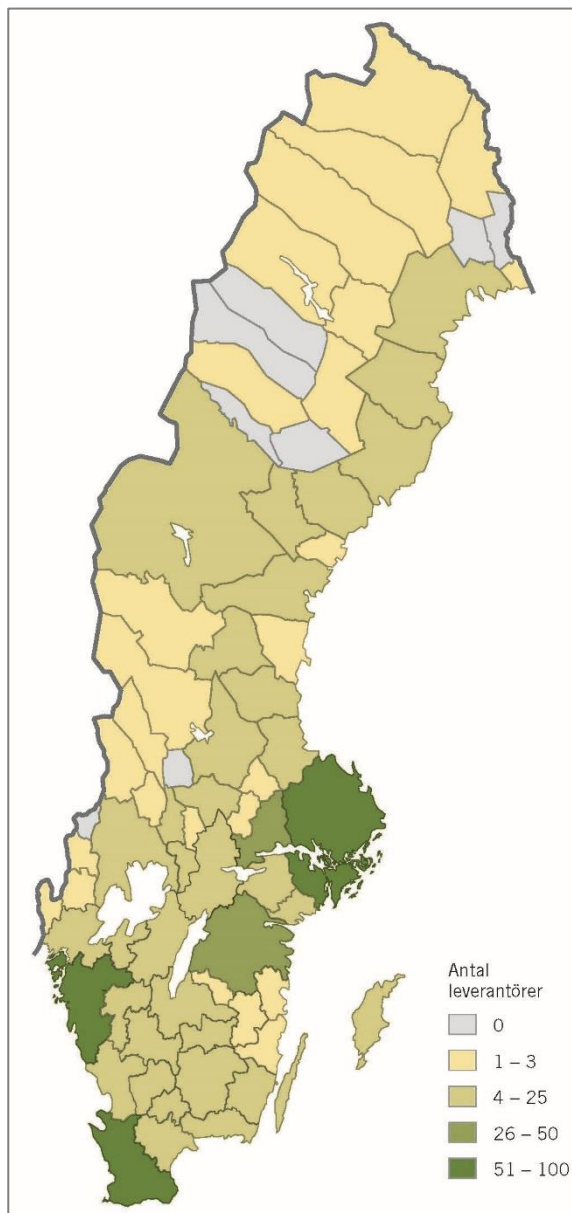
Ett stort antal leverantörer främjar visserligen de arbets sökandes möjlighet att välja, men medför även en rad nackdelar. Dels medför det ökade transaktionskostnader för Arbetsförmedlingen, då myndigheten genomför uppstartsmöten med var och en av leverantörerna samt därutöver följer upp och kontrollerar alla leverantörer. Dels innebär det nackdelar för leverantörerna, då ett för stort antal leverantörer i förhållande till deltagare kan innebära att det är svårt att få tillräckligt många deltagare för att verksamheten ska vara lönsam.

---

<sup>77</sup> E-post från Arbetsförmedlingen den 7 maj 2018.

Figur 12.1 Antal leverantörer av Stöd och matchning per leveransområde, 2017

Leveransområdesindelning enligt FA05



*Källa:* Arbetsförmedlingens datalager. Not. FA05 är en geografisk indelning i funktionella analysregioner (FA-regioner) som utgår från 2005 års klassificering.

## Marknadskoncentration

Marknaden för arbetsmarknadstjänster präglas av en hög grad av marknadskoncentration. Ett fåtal externa utförare erhåller en stor del av den totala ersättningen för samtliga arbetsmarknadstjänster som tillhandahålls i extern regi. I tabell 12.7 beskrivs myndighetens 15 största externa utförare. Tillsammans mottog de under 2017 cirka 4 miljarder kronor i ersättning, vilket motsvarar cirka 70 procent av den totala ersättningen som utbetalades för arbetsmarknadstjänster i extern regi.

Folkbildningsrådet var Arbetsförmedlingens största ersättningsmottagare under året, men fördelade i sin tur de medel som utbetalades vidare till ett antal folkhögskolor. Den enskilt största utföraren var därmed Arbetslivsresurs, ett tidigare statligt bolag, följt av Lernia, ett bolag som fortfarande ägs av staten.

Var och en av de 15 största utförarna mottog under 2017 en ersättning på mellan cirka 100 och 540 miljoner kronor. Några av myndighetens största externa utförare ingår därutöver i koncerner, bestående av flera bolag som levererar tjänster av samma eller liknande karaktär till Arbetsförmedlingen. Enskilda koncerners marknadsandelar kan därmed vara betydligt högre än vad som framgår av tabell 12.7.

Av de största utförarna har vissa riktat in sig på vissa typer av tjänster, exempelvis investeringstunga arbetsmarknadsutbildningar eller rehabiliteringsinsatser. Alla utom två levererade Stöd och matchning och de flesta tillhandahöll minst tre av de sex tjänsterna.

Arbetsförmedlingen utgör i flera fall den största kunden och i något fall den enda kunden till myndighetens leverantörer. De leverantörer som tillhandahåller arbetsmarknadsutbildningar levererar dock ofta även utbildningstjänster till kommuner samt arrangerar yrkeshögskoleutbildning. I vissa fall sker detta i annat bolagsnamn. Några leverantörer har även omställningsorganisationerna som kunder av liknande tjänster och vissa även företag i privat sektor.



Tabell 12.7 Arbetsförmedlingens 15 största externa utförare, 2017

Belopp i tusentals kronor

| Leverantör                         | AUB     | FUB       | INAB    | IPSU  | STOM    | Yrkes-<br>svenska | Totalt    |
|------------------------------------|---------|-----------|---------|-------|---------|-------------------|-----------|
| Folkbildningsrådet                 |         | 540 500   |         |       |         |                   | 540 500   |
| Arbetslivsresurs Ar AB             |         |           | 468 023 |       | 63 224  |                   | 531 247   |
| Lernia Utbildning AB               | 310 613 | 73 062    |         |       | 37 295  | 20 209            | 441 179   |
| Hermods AB                         | 27 823  | 345 558   | 3 638   |       | 40 204  | 4 659             | 421 882   |
| YrkesAkademien AB                  | 249 460 | 59 071    |         |       | 339     |                   | 308 871   |
| Work For You<br>i Sverige AB       | 3 077   | 118 753   | 88 998  |       | 57 569  |                   | 268 396   |
| AB C Kraften                       | 767     | 218 769   |         |       | 9 372   |                   | 228 908   |
| AB Alphace Coaching<br>& Education | 90      | 164 651   |         |       | 57 367  |                   | 222 108   |
| Academedi<br>Eductus AB            | 48 669  | 65 087    |         |       | 37 038  | 68 738            | 219 532   |
| Astar AB                           | 101 969 | 101 194   |         |       | 15 575  |                   | 218 738   |
| Radix Kompetens AB                 |         | 83 789    |         |       | 64 149  |                   | 147 938   |
| Miroi AB                           | 25 273  | 54 398    | 10 252  |       | 31 165  |                   | 121 089   |
| Humanus Utbildning<br>Syd AB       | 1 080   | 46 826    | 57 138  |       | 10 956  |                   | 115 999   |
| Competens Utbildning<br>Sverige AB | 9 840   | 98 043    |         |       |         |                   | 107 883   |
| Iris Hadar AB                      | 52 559  | 15 667    | 8 364   | 6 059 | 22 683  |                   | 105 332   |
| Totalt                             | 831 220 | 1 985 366 | 636 413 | 6 059 | 446 937 | 93 607            | 3 999 602 |

*Källa:* Arbetsförmedlingens ekonomiredovisningssystem. Not. Avser mottagare av ersättning per tjänst och organisationsnummer.

### 12.5.5 Arbetsförmedlingens uppfattning om myndighetens användning av externa tjänster och leverantörer

Arbetsförmedlingen uppger i en inläga till utredningen att den marknad myndigheten köper tjänster på har utvecklats över tid och till stora delar utgör en fungerande och konsoliderad marknad.<sup>78</sup> I Arbetsförmedlingens nulägesbeskrivning av marknaden, som återfinns i Arbetsförmedlingens införandeplan för myndighetens Strategi för upphandlade arbetsförmedlingstjänster (2017a), framgår att myndigheten däremot anser att det finns omfattande brister när det gäller myndighetens användning av de externa tjänsterna och leverantörerna.

<sup>78</sup> E-post från Arbetsförmedlingen 10 maj 2017.

Däribland anges i införandeplanen (2017b) att Arbetsförmedlingen i nuläget saknar kunskap om och hur upphandlade arbetsförmedlingstjänster bidrar till att möta behov på arbetsmarknaden. Därutöver konstateras att de upphandlade tjänsterna saknar tydliga mål och att Arbetsförmedlingen detaljstyr utan tillräcklig kännedom om vad som ger kvalitet. Enligt införandeplanen brister myndigheten i affärsmässighet vilket i sin tur påverkar kvaliteten i den upphandlade verksamheten.

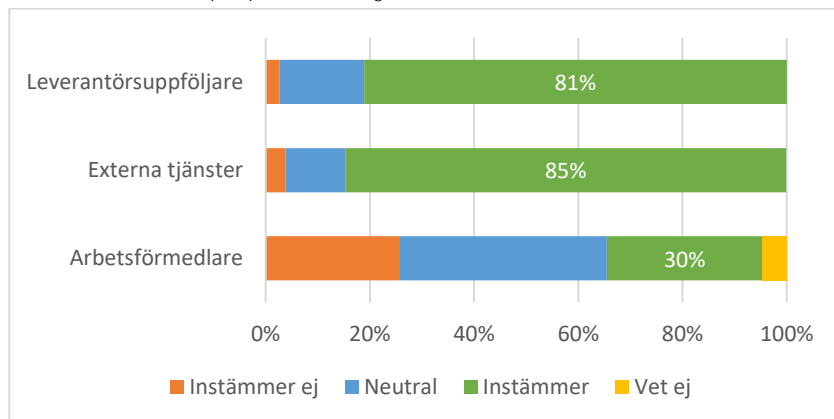
Nulägesbeskrivningen av Arbetsförmedlingens användning av externa tjänster och leverantörer som återfinns i införandeplanen till strategin för upphandlade arbetsförmedlingstjänster utgår bland annat från resultatet av ett antal enkätundersökningar som myndigheten 2016 riktade till tre målgrupper inom myndigheten. Samma frågor ställdes under 2017 till:

- ett urval av 5 111 arbetsförmedlare, varav 53 procent besvarade enkäten,
- samtliga 45 medarbetare vid enheten Externa tjänster på Arbetsförmedlingens huvudkontor, vilka ansvarar för myndighetens arbete med externa tjänster och leverantörer på central nivå, varav 82 procent besvarade enkäten,
- samtliga 35 leverantörsuppföljare inom myndigheten, vilka ansvarar för externa tjänster och leverantörer på marknadsområdesnivå, varav 77 procent besvarade enkäten.

Ett urval av enkätsvar från 2017 för respektive målgrupp redovisas nedan. Av enkätsvaren framgår att det finns stora skillnader i synen på de externa tjänsterna och leverantörerna. Skiljelinjen går i huvudsak mellan arbetsförmedlarna och den personal som har särskilt ansvar för de externa tjänsterna och leverantörerna, vilket framgår av figur 12.2 och figur 12.3. Endast cirka 30 procent av de arbetsförmedlare som har besvarat enkäten uppger att de har förtroende för leverantörerna och lika få anser att leverantörerna bidrar till att Arbetsförmedlingen når sina mål. De två personalkategorier som har ansvar för de externa tjänsterna och leverantörerna ger en betydligt mer positiv bild – över 70 procent uppger att de har förtroende för leverantörerna och drygt 80 procent anser att leverantörerna bidrar till att Arbetsförmedlingen når sina mål.

Figur 12.2 Andel som upplever att leverantörerna bidrar till att myndigheten når sina mål

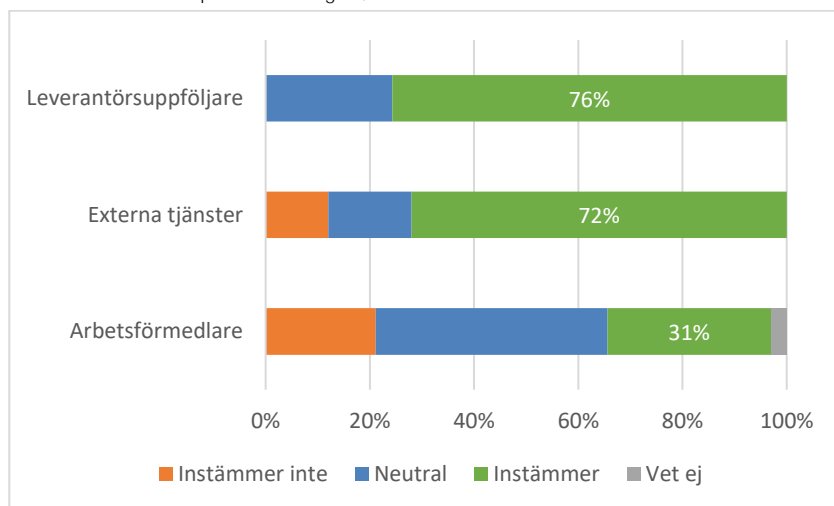
Svar per personalkategori, 2017



Källa: Arbetsförmedlingens enkäter till arbetsförmedlare, leverantörsuppföljare och medarbetare vid huvudkontorets enhet Externa tjänster.

Figur 12.3 Andel som har förtroende för myndighetens leverantörer

Per personalkategori, 2017

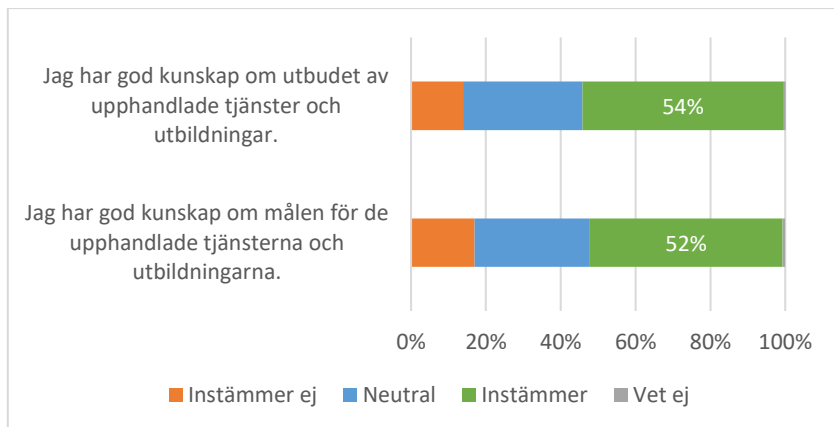


Källa: Arbetsförmedlingens enkäter till arbetsförmedlare, leverantörsuppföljare och medarbetare vid huvudkontorets enhet Externa tjänster.

Det kan också konstateras att inte en enda av myndighetens leverantörsuppföljare, som har till uppgift att sköta kontakten med och uppföljningen av leverantörerna på marknadsområdesnivå, uppger att de saknar förtroende för leverantörerna.

Vad gäller arbetsförmedlarnas inställning till leverantörerna bör hänsyn tas till att en hög andel – cirka 40 procent – ställer sig neutrala till de frågor som i enkäten ställs gällande deras förtroende för leverantörerna samt bedömning av om leverantörerna bidrar till att myndigheten når sina mål – medan cirka 20 procent är negativt inställda. Detta kan i sin tur hänga samman med att endast ungefär hälften av de arbetsförmedlare som besvarat Arbetsförmedlingens enkät uppger att de har god kunskap om utbudet av, och målen för, de tjänster och utbildningar som myndigheten köper, vilket framgår av figur 12.4.

Figur 12.4 Arbetsförmedlarnas kunskap om utbudet av, och målen för, de upphandlade tjänsterna och utbildningarna, 2017



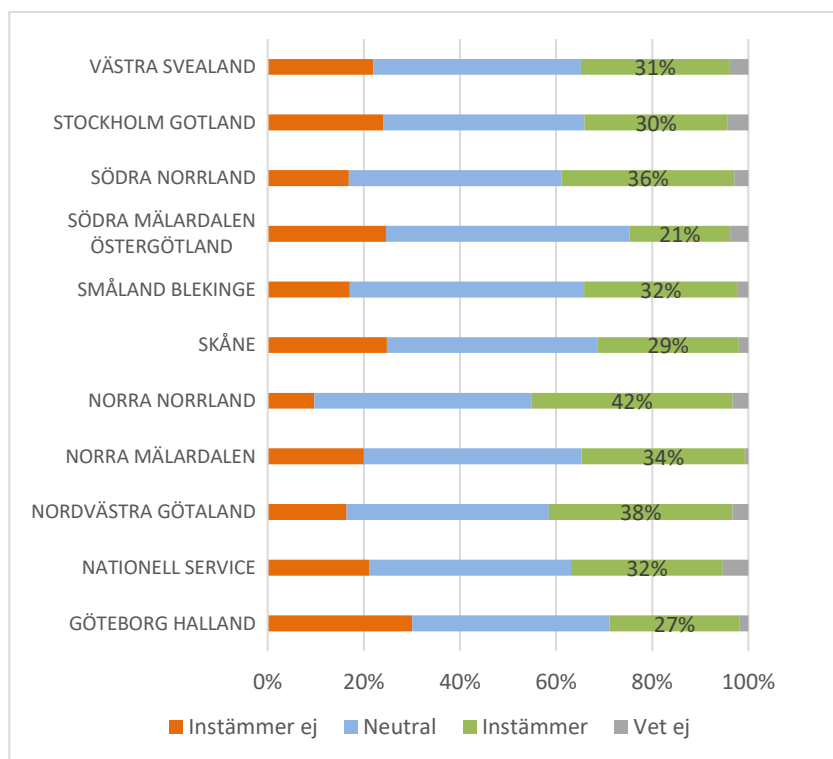
Källa: Arbetsförmedlingens enkät till arbetsförmedlare.

Av Arbetsförmedlingens egen analys av enkätsvaren framgår att arbetsförmedlarnas förtroende för myndighetens leverantörer varierar med bland annat anställningstid. Arbetsförmedlare som har arbetat på myndigheten i mindre än två års tid uppger i något högre utsträckning att de har förtroende för leverantörerna i jämförelse med arbetsförmedlare med längre anställningstid. En förklaring till detta kan vara att den personal som har arbetat under längre tid på

myndigheten har präglats av negativa erfarenheter av tidigare tjänster så som jobbcoacher och etableringslotsar.

Arbetsförmedlarnas förtroende för myndighetens leverantörer varierar även geografiskt utifrån myndighetens elva marknadsområden, vilket framgår av figur 12.5. I Göteborg/Halland är arbetsförmedlarna mest kritiska, nära en tredjedel av de arbetsförmedlare som besvarade enkäten uppger att de saknar förtroende för myndighetens leverantörer. Minst kritiska var arbetsförmedlarna i Norra Norrland, där endast en av tio arbetsförmedlare uppger att de saknar förtroende för leverantörerna.

Figur 12.5 Andel av arbetsförmedlarna som uppger att de har förtroende för leverantörerna, per marknadsområde, 2017



Källa: Arbetsförmedlingens enkät till arbetsförmedlare.

De fritextsvar som arbetsförmedlarna har lämnat till enkäten tyder på att ett särskilt missnöje finns mot leverantörer av tjänsten Stöd och matchning. Arbetsförmedlingen har i en analys av enkätsvaren kunnat visa på att det finns ett statistiskt säkerställt samband mellan marknadsområdenas förtroende för leverantörerna och leverantörernas resultat.<sup>79</sup> Arbetsförmedlarnas förtroende för leverantörerna är högre i de områden där dessa har uppvisat ett resultat – mätt i andelen av de arbetssökande som övergått till arbete – som överstigit det genomsnittliga resultatet och vice versa.

I Arbetsförmedlingens enkät tillfrågas arbetsförmedlarna även om de anser att de upphandlade tjänsterna och utbildningarna håller god kvalitet. Endast en dryg fjärdedel av arbetsförmedlarna instämmer i att så är fallet, men många ställer sig neutrala till frågan. Detta skulle, som tidigare nämnts, kunna förklaras av att arbetsförmedlarna saknar sådan kunskap, men även av att arbetsförmedlarna bedömer att vissa tjänster håller god kvalitet medan andra inte gör det. Motsvarande fråga om de upphandlade tjänsterna och utbildningarna håller god kvalitet ställdes inte till medarbetarna med på central respektive marknadsområdesnivå, som kan förväntas ha betydligt bättre kunskap om desamma.

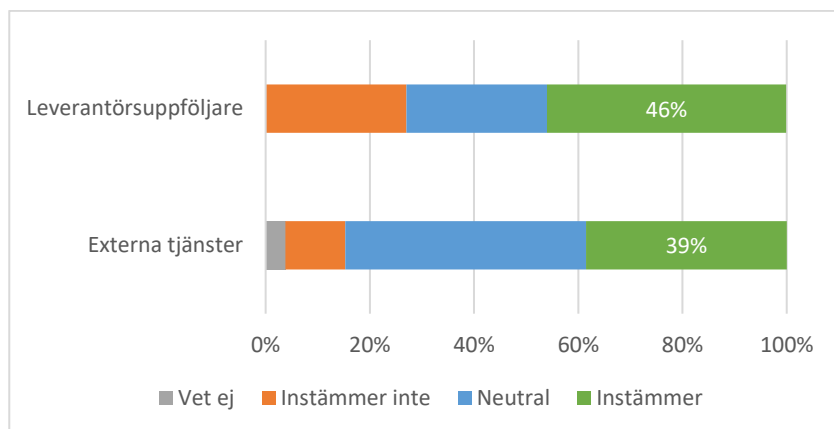
En förklaring till arbetsförmedlarnas bristande kunskap om de externa tjänsterna och leverantörerna kan vara att myndighetens interna information är bristfällig. Över en tredjedel av leverantörsuppföljarna och en fjärdedel av medarbetarna vid Externa tjänster uppger i sina enkätsvar att de anser att så är fallet. Mer än hälften av leverantörsuppföljarna och en dryg fjärdedel av medarbetarna vid Externa tjänster anser därutöver att den information om arbetsmarknadstjänster i extern regi som riktar sig till arbetssökande på myndighetens externa webbplats är bristfällig.

Mindre än hälften av den personal som ansvarar för de externa tjänsterna och leverantörerna uppger i enkäten att de anser att Arbetsförmedlingen agerar affärsmässigt i förhållande till sina leverantörer. Bland myndighetens leverantörsuppföljare är bilden relativt polariserad, vilket framgår av figur 12.6, medan medarbetarna på Externa tjänster i högre utsträckning förhåller sig neutrala till frågeställningen.

---

<sup>79</sup> Korrelationskoefficienten är 0,77. Resultatet är säkerställt med 99 procents konfidensgrad.

Figur 12.6 Andel av medarbetare med särskilt ansvar för leverantörsfrågor som anser att myndigheten agerar affärsmässigt i förhållande till leverantörerna, 2017



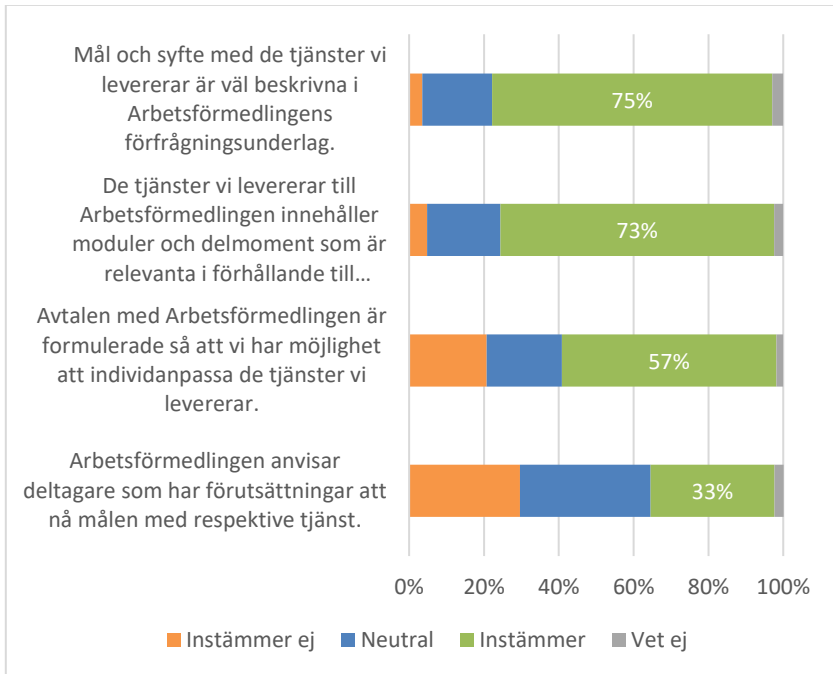
Källa: Arbetsförmedlingens enkäter till leverantörsuppföljare och till Externa tjänster.

### 12.5.6 Leverantörernas uppfattning om Arbetsförmedlingens användning av externa tjänster och leverantörer

#### Arbetsförmedlingens enkätundersökning

En av Arbetsförmedlingens enkätundersökningar riktade sig till myndighetens leverantörer. Under 2017 ställdes enkäten till 240 leverantörer, varav 72 procent besvarade densamma. Av enkätundersökningen framgår att de flesta leverantörer anser att innehållet i de tjänster som de levererar är relevanta i förhållande till arbetsmarknadens krav, samt att målet och syftet med tjänsterna är väl beskrivna, vilket framgår av figur 12.7. Något färre anser att det finns möjlighet att individanpassa tjänsterna, och endast en tredjedel av leverantörerna anser att deltagarna som anvisas till tjänsterna har förutsättningar att nå målet med respektive tjänst.

Figur 12.7 Leverantörernas uppfattning om sina förutsättningar att leverera arbetsmarknadstjänster, 2017

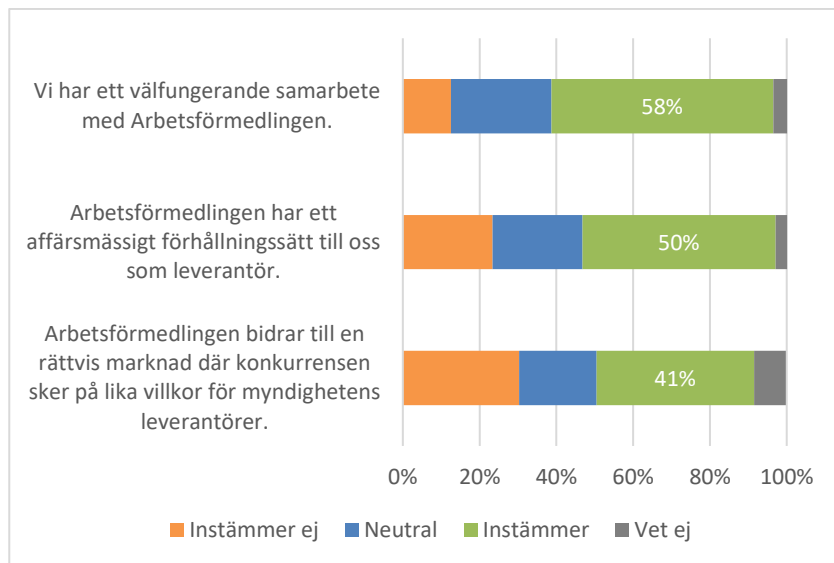


Källa: Arbetsförmedlingens enkät till leverantörer.

Av figur 12.8 framgår att leverantörerna är relativt positiva vad gäller relationen med Arbetsförmedlingen. Nära 60 procent uppger att de har ett väl fungerande samarbete med Arbetsförmedlingen. Endast hälften anser dock att Arbetsförmedlingen har ett affärsmässigt förhållningssätt till leverantörerna, vilket framgår av figur 12.8. Andelen av leverantörerna som anser att myndigheten har ett affärsmässigt förhållningssätt gentemot sina leverantörer är samtidigt större än motsvarande andel bland Arbetsförmedlingens egen personal som arbetar särskilt med externa tjänster och leverantörer.



Figur 12.8 Leverantörerna om relationen med Arbetsförmedlingen, 2017



Källa: Arbetsförmedlingens enkät till leverantörer.

Av figur 12.8 framgår vidare att endast cirka 40 procent av leverantörerna anser att Arbetsförmedlingen bidrar till en rättvis marknad där konkurrens sker på lika villkor för myndighetens leverantörer. Anledningen till detta framgår inte av undersökningen. I fritextsvar till utredningens enkätundersökning som riktade sig till myndighetens leverantörer av Stöd och matchning efterfrågar dock många leverantörer mer uppföljning, kontroll och sanktioner mot de leverantörer som uppvisar dåliga resultat eller som inte följer avtalet.<sup>80</sup> Detta skulle kunna vara en förklaring till ovanstående.

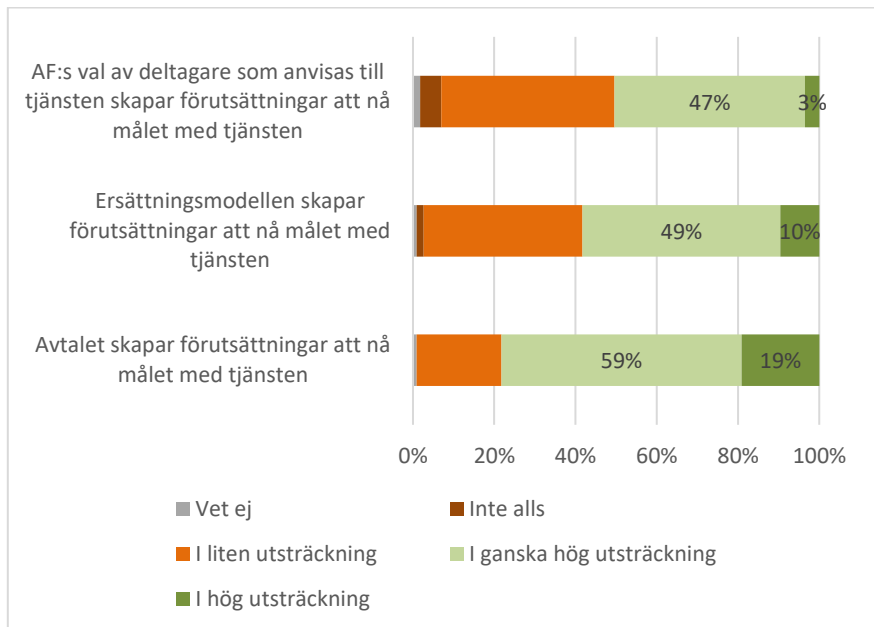
De leverantörer som har besvarat utredningens enkät uppger, i likhet med vad som framkommer i Arbetsförmedlingens enkät, att de överlag är nöjda med utformningen av den tjänst som de levererar. De flesta anser att avtalet för Stöd och matchning i hög eller ganska hög utsträckning ger dem förutsättningar att bidra till målet med tjänsten, vilket framgår av figur 12.9. En lägre andel, cirka 60 procent, anser att tjänstens ersättningsmodell ger dem sådana förutsättningar. Det kan sin tur kan hänga samman med att nästan hälften av de leverantörer som besvarat enkäten anser att Arbetsförmedlingen

<sup>80</sup> Enkätundersökningen riktades till handledare respektive verksamhetsansvariga chefer hos leverantörer av Stöd och matchning. Enkätundersökningen beskrivs närmare i bilaga 1 till kapitlet.

anvisar deltagare som inte har förutsättningar att påbörja arbete eller utbildning. Då leverantörernas ersättning för att tillhandahålla tjänsten i relativt hög utsträckning är baserad på om deltagarna kommer i arbete eller utbildning, uteblir därmed en stor del av ersättningen om leverantören inte lyckas med detta.

Figur 12.9 Leverantörernas uppfattning om sina förutsättningar att nå målet med tjänsten Stöd och matchning, 2017

Enligt avtalet är målet med tjänsten att deltagarna ska komma till arbete eller utbildning på kortast möjliga tid



*Källa:* Utredningens enkät till verksamhetsansvariga chefer hos leverantörer av Stöd och matchning. För mer information om enkäten, se bilaga 1 till kapitlet.

## 12.6 Har användningen av externa utförare förbättrat resultatet av arbetsmarknadstjänsterna?

### 12.6.1 Statistik om Arbetsförmedlingens egen regi saknas

De politiska motiv som ligger till grund för att Arbetsförmedlingen köper arbetsmarknadstjänster av externa utförare handlar i hög utsträckning om att detta ska bidra till att förbättra tjänsternas resultat, i form av att de arbetssökande snabbare eller i högre utsträckning

kommer i arbete. Möjligheten att analysera huruvida detta har realiserats i praktiken försvåras av att Arbetsförmedlingen i dag inte har någon verksamhet i egen regi som fullt ut kan sägas motsvara de tjänster som myndigheten köper.

Arbetsförmedlingen beskriver att myndigheten i egen regi i dag bland annat arbetar med att ge information om och vägledning till studier och yrken, allmän information om arbetsmarknad och samhälle, motiverande samtal och jobbcoachning, samt stöd med att skapa ansökningshandlingar.<sup>81</sup> Arbetsförmedlingen tillhandahåller även tjänsten SIUS i egen regi samt stöd som ges av de så kallade specialisterna inom myndigheten.<sup>82</sup>

Den verksamhet som Arbetsförmedlingen bedriver i egen regi liknar i vissa fall den verksamhet som myndigheten köper av externa utförare. För de arbetsmarknadstjänster som Arbetsförmedlingen tillhandahåller i egen regi saknas dock i hög utsträckning statistik om verksamheten, medan betydligt mer statistik finns att tillgå om den verksamhet som Arbetsförmedlingen köper.

I de fall det finns statistik om internt anordnade aktiviteter saknas därtill i regel information om dessa aktiviteter består av att den arbetsökande på egen hand tar del av Arbetsförmedlingens digitala tjänster (allmänna arbetsmarknadstjänster) eller om den arbetssökande får personligt stöd (särskilda arbetsmarknadstjänster). I avsnitt 7.11.5 i kapitel 7 redovisas resultatet av utredningens genomgång av ett slumpmässigt urval av 58 handlingsplaner, där det kunde konstateras att 79 procent av de arbetssökande hade digitala tjänster (allmänna arbetsmarknadstjänster) som den enda dokumenterade aktiviteten.

En anledning till att informationen om Arbetsförmedlingens verksamhet i egen regi är begränsad är att det arbete som myndigheten bedriver i syfte att stödja, rusta och matcha arbetssökande och arbetsgivare inte ges inom ramen för avgränsade tjänster. Enligt Arbetsförmedlingen sker detta arbete i regel som en del av eller

---

<sup>81</sup> Inläga från Arbetsförmedlingen den 9 oktober 2018.

<sup>82</sup> I specialistorganisationen ingår bl.a. arbetspsykologer, sjukgymnaster, audionomer och socialkonsulenter. Specialisterna arbetar på uppdrag av arbetsförmedlare och tillhandahåller arbetsmarknadstjänster som syftar till att de arbetssökande ska få eller behålla ett arbete. Detta sker bl.a. i form av att bl.a. anpassa den arbetssökandes arbetssituation och öka den arbetssökandes motivation. Specialisterna tillhandahåller på uppdrag av arbetsförmedlare därutöver underlagstjänster, som syftar till att klargöra den arbetssökandes förutsättningar för arbete, bl.a. genom att utreda den sökandes arbetsförmåga. I specialisternas uppdrag ingår även att ge konsultation till arbetsförmedlarna.

parallellt med alla andra arbetsuppgifter som arbetsförmedlarna har. Därmed saknas i princip helt uppgifter om hur många arbetssökande som får ta del av denna verksamhet och resultatet av densamma.<sup>83</sup>

För de tjänster som Arbetsförmedlingen köper finns däremot uppgifter om innehållet i respektive tjänst, antalet arbetssökande som har deltagit i desamma och hur många av deltagarna som har kommit i arbete eller utbildning en viss tid efter avslutad tjänst. En anledning till att denna kunskap finns är att de tjänster som tillhandahålls i extern regi är avgränsade i såväl innehåll som i tid.

### 12.6.2 Resultat för arbetsmarknadstjänster i extern regi

Stöd och matchning är, sett till deltagarantal, den största tjänst som Arbetsförmedlingen köpte under 2017. Därefter följer i storleksordning arbetsmarknadsutbildningarna och Introduktion till arbete. Andelen av de arbetssökande som tagit del av dessa tjänster som övergått till arbete eller studier 90 dagar efter avslutad tjänst under 2015–2017 redovisas i tabell 12.8. De förberedande utbildningar som Arbetsförmedlingen köper har i praktiken näst flest deltagare, men har i tabellen exkluderats, mot bakgrund av att de tjänster som inryms inom ramen för desamma i hög utsträckning skiljer sig åt vad gäller innehåll och målgrupp. Något sammanvägt resultat för de olika tjänster som ingår i de förberedande utbildningarna redovisas inte heller i Arbetsförmedlingens årsredovisning.

---

<sup>83</sup> För SIUS och Arbetsförmedlingens specialistinsatser finns dock statistik om bl.a. antal deltagare och andel av dessa som övergått till arbete eller utbildning 90 dagar efter avslutad insats.

Tabell 12.8 Andel i arbete eller utbildning (i procent) 90 dagar efter avslutad arbetsmarknadstjänst, 2015–2017

| Tjänst                     | 2015   |         | 2016   |         | 2017   |         |
|----------------------------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|
|                            | Arbete | Utbildn | Arbete | Utbildn | Arbete | Utbildn |
| Stöd och matchning         | 30     | 5       | 28     | 4       | 27     | 3       |
| – varav kvinnor            | 27     | 5       | 25     | 5       | 24     | 4       |
| – varav män                | 32     | 5       | 30     | 4       | 29     | 3       |
| Arbetsmarknadsutbildningar | 29     | 1       | 33     | 1       | 34     | 1       |
| – varav kvinnor            | 25     | 2       | 28     | 2       | 31     | 1       |
| – varav män                | 31     | 1       | 35     | 1       | 35     | 1       |
| Introduktion till arbete   | 19     | 4       | 20     | 2       | 18     | 2       |
| – varav kvinnor            | 18     | 3       | 18     | 2       | 16     | 2       |
| – varav män                | 22     | 4       | 22     | 3       | 22     | 2       |

Källa: Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017.

Målsättningen med tjänsten Stöd och matchning är att deltagarna ska komma i arbete eller utbildning på kortast möjliga tid. Av tabell 12.8 framgår att mellan 30 och 35 procent av deltagarna som har tagit del av tjänsten kom i arbete 90 dagar efter avslutad tjänst under den studerade tidsperioden. De krav som Arbetsförmedlingen i avtalet med leverantörerna av Stöd och matchning ställer för att dessa ska få ersättning för uppnått resultat är annorlunda formulerade. För att resultatersättning ska utbetalas krävs bland annat att en anställning ska ha pågått under en viss tid och varit av en viss omfattning och för utbildning ska den som har påbörjat studier också ska ha avslutat desamma.<sup>84</sup> Mätt utifrån avtalets villkor för resultatersättning uppgick resultatet för tjänsten Stöd och matchning till 17 procent under 2017.<sup>85</sup>

Målsättningen med arbetsmarknadsutbildningarna är att de arbetsökande ska bli anställningsbara inom relevant yrke eller bransch. I vilken utsträckning detta resultat har uppnåtts går inte att utläsa ur

<sup>84</sup> För att resultatersättning för arbete ska utgå krävs bl.a. att en anställning påbörjats senast två månader efter att en arbetssökande avslutat sitt deltagande i Stöd och matchning, att anställningen varat i minst fyra sammanhängande månader och att den motsvarar den arbetsökandes önskade omfattning. För att resultatersättning för utbildning ska utgå krävs bl.a. att den arbetssökande som deltagit i Stöd och matchning har fullföljt en reguljär utbildning motsvarande 20 veckors heltidsstudier.

<sup>85</sup> Utredningens beräkningar utifrån uppgifter från Arbetsförmedlingen den 8 mars 2018.

Arbetsförmedlingens resultatredovisningar. Av tabell 12.8 kan däremot konstateras att mellan 29 och 34 procent av deltagarna i dessa utbildningar var i arbete 90 dagar efter avslutad tjänst och ytterligare en procent var i utbildning.

För tjänsten Introduktion till arbete, som riktar sig till deltagare som står långt ifrån arbetsmarknaden och i första hand syftar till progression<sup>86</sup>, varierade resultatet mätt i andel övergångar till arbete eller utbildning mellan 20 och 23 procent 90 dagar efter avslutad tjänst. Det saknas uppgifter om i vilken utsträckning tjänsten bidrog till deltagarnas progression, exempelvis hur stor andel av deltagarna som övergått i en annan tjänst och avslutat densamma.

### **12.6.3 Merparten av de tjänster som arbetssökande får tillhandahålls i extern regi**

Mot bakgrund av att det saknas statistik för de arbetsmarknadstjänster som Arbetsförmedlingen tillhandahåller i egen regi går det, som tidigare nämnt, inte heller att jämföra resultatet av desamma med de arbetsmarknadstjänster som Arbetsförmedlingen köper av externa utförare. Det som däremot kan konstateras är att externa utförare tillhandahåller merparten av de arbetsmarknadstjänster som Arbetsförmedlingen ansvarar för, mätt i kostnader för desamma. Av tabell 12.9 framgår att den ersättning som utbetalas till externa utförare sedan 2013 har motsvarat cirka 60 procent av Arbetsförmedlingens verksamhetskostnad. Medan den ersättning som utbetalas till externa utförare enbart avser arbetsmarknadstjänster utgörs Arbetsförmedlingens verksamhetskostnad av kostnaden för all personal som är anställd i myndigheten oavsett arbetsuppgift (och därtill kostnader för bland annat lokaler och it).

---

<sup>86</sup> Med progression avses att deltagarna successivt stärker sin ställning och närmar sig arbetsmarknaden.

Tabell 12.9 Kostnad för arbetsmarknadstjänster i extern regi i miljoner kronor samt som andel (i procent) av Arbetsförmedlingens verksamhetskostnader, 2011–2017

| Kostnad/andel av kostnad  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Kostnad för tjänster i extern regi [mnkr]                           | 3 462 | 3 324 | 4 994 | 4 723 | 5 231 | 5 440 | 5 790 |
| Kostnad för tjänster i extern regi i % av AF:s verksamhetskostnader | 50 %  | 40 %  | 60 %  | 58 %  | 60 %  | 58 %  | 57 %  |

*Källa:* Arbetsförmedlingens årsredovisning för respektive år.

*Not.* Arbetsförmedlingens verksamhetskostnader utifrån resultaträkning i årsredovisning för respektive år. De externa tjänsternas procentuella andel är beräknad som kostnad för externa tjänster dividerat med Arbetsförmedlingens verksamhetskostnad.

I myndighetens årsredovisningar för 2016 och 2017 redovisar Arbetsförmedlingen hur myndighetens personal fördelar sin tid utifrån en indelning i 7 prestationer, vilka motsvarar myndighetens huvudsakliga uppgifter.<sup>87</sup> Kostnaden för Arbetsförmedlingens arbete direkt mot arbetssökande och arbetsgivare kan därmed jämföras med kostnaden för de externa arbetsmarknadstjänsterna.

Av Arbetsförmedlingens totala personalstyrka arbetade cirka 43 procent med tjänster som riktades direkt mot arbetssökande och arbetsgivare under 2017, enligt Arbetsförmedlingens prestationsredovisning, vilket motsvarar en kostnad om cirka 4 263 miljoner kronor.<sup>88</sup> De prestationer som utgör grunden för denna beräkning inkluderar emellertid personalresurser som utför annan verksamhet än arbetsmarknadstjänster, däribland upprättar de handlingsplaner, utbetalar ersättning till arbetssökande och samverkar med andra myndigheter. Mot bakgrund av detta kan konstateras att Arbetsförmedlingens kostnader för att i intern regi utföra arbetsmarknadstjänster sannolikt är betydligt lägre än den i tabellen angivna summan. Det saknas dock möjlighet att avgöra den exakta omfattningen. Utredningen bedömer att Arbetsförmedlingens kostnader för att

<sup>87</sup> För mer information, se Arbetsförmedlingens prestationsredovisning i Arbetsförmedlingens årsredovisning 2016 respektive 2017.

<sup>88</sup> Avser prestationerna: tjänster för att söka arbete, rekryteringstjänster till arbetsgivare och rustande/stärkande insatser. Arbetsförmedlingens kostnader har beräknats utifrån 43 procent av myndighetens totala personalkostnader och därefter tillfogats ett OH-kostnadstillägg om 25 procent. I avsnitt 12.7.4 beskrivs Arbetsförmedlingens prestationsredovisning och hur denna har genomförts närmare. I samma avsnitt beskrivs även beräkningen av OH-kostnader för Arbetsförmedlingens verksamhet närmare.

utföra arbetsmarknadstjänster i intern regi låg någonstans mellan 3,2 och 4,2 miljarder kronor under 2017.

I tabell 12.10 jämförs kostnaden för Arbetsförmedlingens interna regi med kostnaden för de arbetsmarknadstjänster som ges i extern regi. Av tabellen framgår att kostnaderna för arbetsmarknadstjänster i extern regi uppgår till cirka 1,5 miljarder kronor mer per år än kostnaderna för Arbetsförmedlingens verksamhet i intern regi. I tabellen anges kostnaden för Arbetsförmedlingens verksamhet i intern regi till cirka 4,2 miljarder kronor. I denna summa ingår dock, som tidigare har konstaterats, annan typ av verksamhet än arbetsmarknadstjänster.

Tabell 12.10 Kostnad för arbetsmarknadstjänster i intern och extern regi i miljoner kronor samt som andel (i procent) av total kostnad, 2016–2017

| Utförare           | 2016          | 2017           |
|--------------------|---------------|----------------|
| Arbetsförmedlingen | 4 086 (43 %)  | 4 263 (42 %)   |
| Externa utförare   | 5 440 (57 %)  | 5 790 (58 %)   |
| Totalt             | 9 526 (100 %) | 10 053 (100 %) |

*Källa:* Arbetsförmedlingens årsredovisning för respektive år. Not. För Arbetsförmedlingen baseras kostnadsberäkningarna på de procenttal som anges för prestationerna Tjänster för att söka arbete, Rekryteringstjänster till arbetsgivare samt Rustande/stärkande insatser. Dessa procenttal har omräknats till kostnader utifrån motsvarande andel av myndighetens personalkostnad och ett OH-kostnadstillägg om 25 procent har därefter tillfogats. För mer information, se avsnitt 12.7.4.

Sammantaget kan konstateras att en stor del av Arbetsförmedlingens verksamhet för att stödja, rusta och matcha arbetssökande och arbetsgivare utförs av externa utförare. Det går däremot inte att säga något om detta har inneburit att verksamheten har uppnått bättre eller sämre resultat.

#### 12.6.4 Forskning om privata och offentliga utförares resultat

Trots att en stor och växande andel av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten har lagts ut på privata utförare de senaste decennierna finns det relativt lite forskning som belyser vilka effekter detta har fått vad gäller kostnaderna för och resultatet av denna verksamhet. IFAU har tidigare sammanfattat forskningsläget (Lundin, 2011) och kom i korthet fram till att den empiriska forskningen inte gav några tydliga svar på om privata eller offentliga utförare gav bäst resultat.



Skillnaderna i resultat mellan de privata och offentliga utförarna var ofta små, framför allt på lång sikt. När och hur studierna har gjorts kan dock påverka utfallet. Detta gäller exempelvis de två svenska studier som har gjorts av privata och offentliga aktörer inom Jobb- och utvecklingsgarantin (JOB).<sup>89</sup>

I tabell 12.11 har utredningen sammanfattat den forskning på området som har publicerats efter IFAU:s kunskapsöversikt fram till 2017.<sup>90</sup> Tabellen ger bland annat en översikt över vilken typ av tjänst som studeras, resultat och eventuella delresultat av studien. Av tabellen framgår även studietyp.

Den ena studietypen är observationsstudier, där forskarna vanligtvis använder sig av registeruppgifter. Utifrån de tillgängliga registeruppgifterna försöker forskarna isolera effekten av att en insats utförs av olika utförare. För att göra detta tar de vanligtvis hänsyn till skillnader i så kallade observerbara individegenskaper så som ålder, födelseland, utbildningsnivå och arbetslöshetshistorik. Deltagarna som befinner sig hos en privat respektive offentlig utförare kan trots detta skilja sig åt på ett systematiskt vis. Den andra studietypen är experimentbaserade studier, där deltagare fördelas slumpmässigt (randomiserat) mellan de privata och offentliga utförarna. Den slumpmässiga fördelningen innebär att systematiska skillnader mellan grupperna kan undvikas och möjligheten att uttala sig om orsaksamband är därmed större.

I de flesta studier är skillnaderna mellan privata och offentliga utförare små eller obefintliga, framför allt på lång sikt. Den hittills största experimentbaserade studien, som avser förstärkta förmedlingsinsatser i Frankrike, visar dock på betydligt bättre resultat för offentliga än privata utförare. En förklaring till att de privata utförarna inte lyckas bättre än de offentliga skulle kunna vara att de försöksverksamheter som har studerats har pågått under för kort tid för att de privata utförarna, som är nya på marknaden, ska kunna

---

<sup>89</sup> Riksrevisionen (2009) kommer fram till att arbetsförmedlingskontor som använder sig av kompletterande aktörer har sämre resultat än de kontor som inte gör detta. Harkman m.fl. (2010) tar, till skillnad från Riksrevisionen hänsyn till andra skillnader mellan kontor som använder respektive inte använder kompletterande aktörer, och kommer då fram till att kontor som använder kompletterande aktörer har bättre resultat på kort sikt, men att det efter ett år inte kvarstår någon skillnad.

<sup>90</sup> En studie, Behagel (2014), omnämns även i Lundin (2011) utifrån det discussion paper som vid tidpunkten för IFAU-rapporten hade publicerats.

etablera sig och konkurrera med varandra och de offentliga utförarna.<sup>91</sup> Denna hypotes tillbakavisas dock i en dansk studie av Rehwald (2017), i vilken den offentliga utföraren utgjorde nykomlingen på marknaden.<sup>92</sup>

En förklaring till att skillnaderna mellan privata och offentliga utförare i regel är små skulle kunna bero på att tjänsterna, som de privata och offentliga utförarna jämförs utifrån, inte är effektiva. Detta förefaller exempelvis vara fallet i Liljeberg m.fl. (2012) studie för IFAU av privata och offentliga utförare av jobbcoachning.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> Denna hypotes framförs exempelvis av Forslund och Vikström (2010).

<sup>92</sup> Under de fem år som föregick studien förekom endast privata utförare för den studerade gruppen högutbildade arbetssökande i Danmark.

<sup>93</sup> Jobbcoachningen visade sig ha små effekter jämfört med de som inte tog del av tjänsten. Ett år efter coachningens början hade deltagarna i genomsnitt 2 procent högre övergång till arbete, framför allt till tillfälliga arbeten. Sett över 24 månader var deltagarna inskrivna som arbetssökande i lika stor utsträckning som om de inte hade fått någon jobbcoachning.

Tabell 12.11 Sammanfattning av studier som jämför offentliga och privata utförare av arbetsmarknadstjänster

Anm. Resultat avser i regel sysselsättning och inkomst, (–) anger sämre resultat/högre kostnad hos den privata aktören jmf med den offentliga, (0) ingen skillnad, och (+) bättre resultat/lägre kostnad hos den privata. CBA = Cost-benefit analys. N/A = uppgift saknas. Urval: studier publicerade 2011–2017 på ”skandinaviska” eller engelska.

| Studie                    | Typ av studie och tjänst                 | Resultat | Kostnad       | Ytterligare information   |
|---------------------------|--|----------|---------------|---|
| <i>Svenska studier</i>    |  |          |               |   |
| Arbetsförmedlingen (2011) | Observ.studie, Coachning                 | (0)      | N/A           | Deltagare utanför garantierna.  |
| Liljeberg m.fl. (2012)    | Observ.studie, Coachning                 | (0)      | (0)           | Deltagare utanför garantierna. Deltagare hos privat utförare nöjdare, har fler aktiviteter och söker fler jobb. Delresultat: (+) utlandsfödda (–) ungdomar.   |
| Benmarker m.fl. (2013)    | Random. försök, Coachning                | (0)      | N/A           | Tre län. 4 800 svårmatchade deltagare. Deltagare hos privat aktör nöjdare, har fler aktiviteter och söker fler jobb.  |
| Laun & Thoursie (2014)    | Rand. försök, Rehabilitering             | (0)      | Enkel CBA (0) | Fyra regioner. 4 100 deltagare i behov av rehab. insatser.  |
| Szulkin m.fl. (2014)      | Observ.studie, insatser inom JOB och UGA | (–)      | N/A           | Deltagare i garantierna. Offentlig utförare (AF) jämförs med ESF och privata utförare. AF bättre än både privata utförare och ESF i JOB och UGA. Privata utförare bättre och mer kostnadseffektiv än ESF i JOB, ESF bättre och mer kostnadseffektiv än privata utförare i UGA. Kostnadseffektivitet mätt som kostnad per arbetstillfälle. |

*Internationella studier*

|                           |   |  |  |   |
|---------------------------|---|--|--|---|
| Skipper & Sørensen (2013) | Observ. studie, Förmedling                        | Kort sikt (-), efter 6 mån (0)                             | Enkel CBA (-)  | Deltagare (ej högutbildade) hos privata eller offentliga utförare (kommunala jobbcenter) i Danmark.   |
| Behagel m.fl. (2014)      | Rand. försök, Coaching och intensifierad coaching | (-)  | Kostnadsanalys (-), enkel CBA (-)  | 44 000 svärmatchade deltagare i Frankrike. Offentlig utförare erbjuder både coaching och intensifierad coaching, Privata utförare endast intensifierad coaching.  |
| Krug & Stephan (2015)     | Random. försök, Intensifierad förmedling          | Kort sikt (-), efter 8 mån (0)                             | Enkel CBA (-)  | 1 400 svärmatchade deltagare i Tyskland. Offentlig utförare minskar tid i arbetslöshet, men detta beror i hög utsträckning på utträde ur arbetskraften.   |
| Cottier m.fl. (2015)      | Random. försök, Förmedling                        | Kort sikt (+), efter två år (-), efter fem år (0)          | CBA (+)  | 890 svärmatchade deltagare fördelas mellan en privat (icke-vinstdrivande) utförare och en offentlig utförare i Geneve, Schweiz.   |
| Cockx & Baert (2015)      | Observ.studie, Coaching och training              | Vinst-drivande privat (+), icke-vinst-drivande privat (0). | Kostnadsanalys: vinst-drivande privat (+), icke-vinstdrivande privat (-) | 10 800 svärmatchade deltagare i Flandern, Belgien. Privata vinstdrivande utförare jämförs med AF och icke-vinstdrivande utförare. Om kostnader för upphandling av privata utförare räknas in ökar deras kostnad med 14 procent och vinstdrivande privata utförare är inte längre billigare än den offentliga. |
| Rehwald m.fl. (2017)      | Random. försök, Förmedling                        | (0)  | Kostnadsanalys (-)   | 3 100 högutbildade deltagare i Danmark. Delresultat: män, personer med tidigare arbetslivserfarenhet och Aarhus (+), Köpenhamn (-).   |

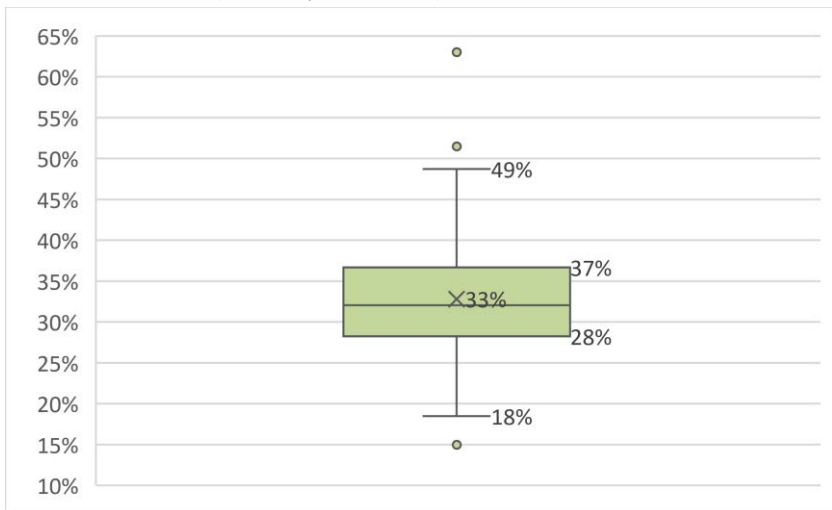
### 12.6.5 Leder de arbetssökandes val till bättre resultat?

Många av de tjänster som syftar till att matcha de arbetssökande till arbete eller utbildning har tillhandahållits genom valfrihetssystem, sedan lagen om valfrihetssystem hos Arbetsförmedlingen infördes 2010. Medan den offentliga upphandlingen bygger på Arbetsförmedlingens förmåga att kontraktera de bästa leverantörerna grundar sig valfrihetssystem på de arbetssökandes vilja och förmåga att genom sina val driva kvalitet. För att ett valfrihetssystem ska fungera ändamålsenligt krävs att de arbetssökande väljer leverantörer med bäst resultat och väljer bort leverantörer med sämst resultat. Hur de arbetssökande använder sina val avgör om tjänster som tillhandahålls genom ett valfrihetssystem bidrar till att uppnå goda resultat eller inte.

#### Arbetssökandes val inom stöd och matchning

Utredningen har utifrån uppgifter från Arbetsförmedlingen analyserat resultatet för de cirka 100 leverantörer av Arbetsförmedlingens tjänst Stöd och matchning som hade minst 100 deltagare under perioden januari 2015 till september 2016. Med resultat avses andel övergångar till arbete eller utbildning 90 dagar efter avslutad tjänst. Av figur 12.10 framgår att det genomsnittliga resultatet uppgick till 33 procent. Undantaget tre leverantörer med så kallade extremvärden (markerade med cirklar i figuren) hade samtliga utförare ett resultat som låg inom ett spann om 18 och 49 procent, medan hälften av alla leverantörerna hade ett resultat mellan cirka 28 och 37 procent. Därmed kan konstateras att spridningen av leverantörernas resultat är relativt stor.

Figur 12.10 Spridning av andel deltagare i arbete eller utbildning 90 dagar efter avslutad tjänst för leverantörer av Stöd och matchning  
Avser perioden jan 2015–sept 2016



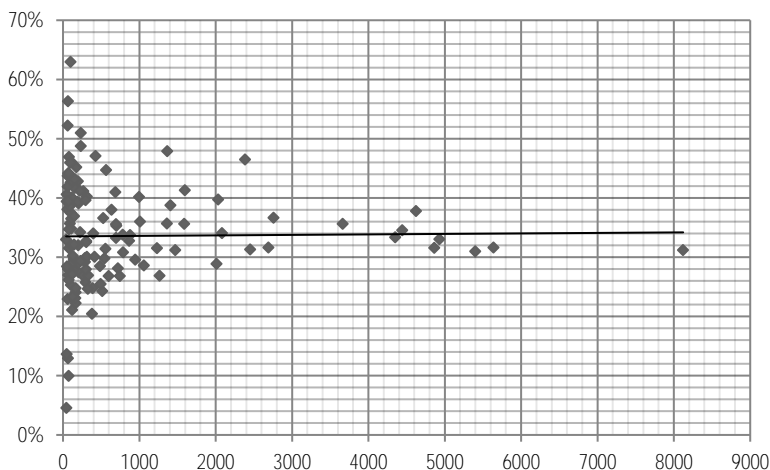
*Källa:* Arbetsförmedlingens datalager.

*Not.* Avser alla leverantörer med minst 100 deltagare under den angivna tidsperioden.

Utredningen har även analyserat om leverantörer med goda resultat har fler deltagare än övriga leverantörer. Av figur 12.11 framgår att det inte finns något linjärt samband mellan resultat och deltagarantal för leverantörerna, i detta fall leverantörer som hade fler än 50 deltagare under motsvarande tidsperiod. Av figuren framgår att de leverantörer som hade flest deltagare hade ett resultat som var i nivå med eller sämre än det genomsnittliga resultatet för samtliga leverantörer.

Figur 12.11 Antal deltagare i Stöd och matchning och andel av deltagarna (i procent) som är i arbete eller utbildning 90 dagar efter avslutad tjänst, per leverantör

Avser perioden jan 2015–sept 2016



Källa: Arbetsförmedlingens datalager.

Not. Avser alla leverantörer med fler än 50 deltagare under den angivna tidsperioden.

En anledning till att valfrihetssystemet inte leder till att de leverantörer som uppvisar bäst resultat får flest deltagare kan vara att de arbetssökande inte kan eller vill välja leverantör, eller att de väljer leverantör utifrån andra grunder. För att underlätta för de arbetssökande att välja leverantör har Arbetsförmedlingen tagit fram ett ratingsystem som visar på leverantörernas tidigare resultat.<sup>94</sup> Leverantörer får genom detta en inbördes rangordning, där de som har sämst resultat får en stjärna och de som har bäst resultat får tre stjärnor. Ratingsystemet bygger på en statistisk sannolikhetsmodell som tar hänsyn till att de arbetssökandes förutsättningar att få ett arbete eller övergå i utbildning kan skilja sig åt. I modellen ingår exempelvis faktorer som den arbetssökandes ålder, utbildningsnivå och yrkeserfarenhet samt arbetslösheten i kommunen där den arbetssökande är bosatt.

<sup>94</sup> Ratingsystemet är inspirerat av den så kallade star rating-modellen som återfinns i Australien. Arbetsförmedlingens ratingsystem för tjänsten Stöd och matchning bygger på en pilotverksamhet som togs fram under 2013 för tjänsten Jobbcoachning.

I tabell 12.12 har utredningen, utifrån uppgifter från Arbetsförmedlingen, analyserat hur de arbetssökande använder sin möjlighet att välja leverantör i tjänsten Stöd och matchning.

Tabell 12.12 Arbetssökandes val i tjänsten Stöd och matchning, juli 2016–dec 2017

| Typ av val   | juli 2016–<br>dec 2016 | jan 2017–<br>juni 2017 | juli 2017–<br>dec 2017 |
|--|------------------------|------------------------|------------------------|
| Antal som gör ett förstagångsval   | 29 518                 | 28 312                 | 27 863                 |
| Andel som gör ett aktivt förstagångsval  | 92 %                   | 92 %                   | 91 %                   |
| <i>Andel av de som gör ett aktivt första-<br/>gångsval som väljer leverantör med/som</i> |                        |                        |                        |
| – saknar stjärna   | 24 %                   | 21 %                   | 17 %                   |
| – en stjärna   | 7 %                    | 11 %                   | 9 %                    |
| – två stjärnor   | 48 %                   | 48 %                   | 51 %                   |
| – tre stjärnor   | 15 %                   | 19 %                   | 22 %                   |
| Antal som gör ett omval  | 26 781                 | 33 434                 | 37 202                 |
| Andel som gör ett aktivt val vid omval   | 22 %                   | 20 %                   | 22 %                   |
| <i>Andel av de som gör ett aktivt omval som<br/>väljer en leverantör med</i>             |                        |                        |                        |
| – saknar stjärna   | 26 %                   | 22 %                   | 22 %                   |
| – en stjärna   | 7 %                    | 9 %                    | 9 %                    |
| – två stjärnor   | 49 %                   | 48 %                   | 47 %                   |
| – tre stjärnor   | 12 %                   | 18 %                   | 18 %                   |

*Källa:* Utredningens bearbetning av uppgifter från Arbetsförmedlingen. Not. Gäller samtliga val till och från leverantörer under den angivna tidsperioden. Uppgift saknas för mellan 1 och 6 procent av deltagarnas val, därmed summerar andelarna inte alltid till 100 procent. Leverantörer som saknar stjärna hade för få deltagare eller hade varit verksamma för kort tid för att ett ratingvärde, och därmed antal stjärnor, ska kunna beräknas. Med förstagångsval avses deltagare som valde eller tilldelades leverantör första gången någonsin, med omval avses deltagare som valde eller tilldelades leverantör och där detta inte var första gången någonsin. Med aktivt val avses att deltagarna använde sig av sin möjlighet att välja leverantör. Deltagare som inte gjorde ett aktivt val tilldelades leverantör enligt avtalets ickevalsalternativ. Under angiven tidsperiod utgjordes ickevalsalternativet av den leverantör som låg närmast deltagarens bostadsadress.

Av tabellen framgår att nästan alla arbetssökande som anvisas till tjänsten gör ett aktivt förstagångsval, det vill säga använder sig av sin möjlighet att välja leverantör när de anvisas till tjänsten för första gången. Ungefär en av fem av förstagångsväljarna som gör ett aktivt val väljer en leverantör med tre stjärnor, medan ungefär lika många väljer leverantörer som saknar ratingvärde. De flesta, cirka hälften, av förstagångsväljarna väljer leverantörer som har två stjärnor i ratingvärde. Det förekommer att arbetssökande i vissa delar av landet



saknar möjlighet att välja en leverantör med tre stjärnor. En kompletterande analys visar dock att cirka 90 procent av samtliga förstagångsväljare hade möjlighet att välja en trestjärnig leverantör.<sup>95</sup>

Av tabell 12.12 framgår vidare att antalet arbetssökande som gör ett omval, med vilket avses deltagare som anvisas till tjänsten på nytt samt deltagare som under pågående anvisningsperiod byter leverantör, är lika många eller fler i jämförelse med antalet arbetssökande som väljer leverantör för första gången. Av de ombytessökande är det endast cirka en femtedel som gör ett aktivt val av leverantör. Detta skulle kunna förklaras av att de arbetssökande som anvisas att ta del av en ytterligare period av tjänsten, anvisas till den leverantör som levererade tjänsten under föregående avtalsperiod, och att detta registreras som ett icke-val.<sup>96</sup> Oavsett tyder detta på att de arbetssökande inte använder sin möjlighet att byta leverantör vid det nya anvisningstillfället eller under pågående avtalsperiod, till att välja en ny leverantör som har uppvisat goda resultat.

Utredningen har även analyserat hur leverantörernas ratingvärde skiljer sig åt mellan de arbetssökandes som gör respektive inte gör aktiva val. Analysen redovisas i bilaga 2 till kapitlet. I genomsnitt skiljer sig fördelningen av deltagare mellan leverantörer med olika ratingvärden åt med 2.3 procentenheter mellan de arbetssökande som gör ett aktivt val respektive avstår från detta.<sup>97</sup> Skillnaden i leverantörernas ratingvärde är störst mellan de arbetssökande som gör respektive inte gör aktiva val under den sista av de tre studerade tidsperioderna.

En förklaring till detta kan vara att ratingsystemet först i december 2016 omfattade tjänstens samtliga fyra spår, medan det dessförinnan endast omfattade ett av spåren. Därutöver förenklades de arbetssökandes tillgång till ratingsystemet i mars 2017 genom ett

---

<sup>95</sup> Den kompletterande analysen från Arbetsförmedlingen visar att andelen av samtliga förstagångsväljare som under 2017 hade möjlighet att välja en trestjärnig leverantör uppgick till 87 procent. Resterande 13 procent av de arbetssökande hade att välja mellan leverantörer med högst två stjärnor i rating.

<sup>96</sup> Enligt avtalet för tjänsten var ickevalsalternativet under 2017 den leverantör som fanns geografiskt närmast den arbetssökandes bostadsadress. Ickevalsalternativet har därefter ändrats och är från och med juni 2018 den leverantör som har högst rating (flest antal stjärnor) och finns geografiskt närmast den arbetssökandes bostadsadress. FFU Stöd och matchning, uppdaterad 2018-06-04, Dnr: Af-2016/0002 3112.

<sup>97</sup> Signifikant på 0,1 procentsnivå. Skillnaden är ett genomsnitt för samtliga studerade tidsperioder och inkluderar såväl förstagångsväljare som ombyttesväljare.

digitalt sökverktyg, dessförinnan publicerades denna i ett dokument på Arbetsförmedlingens webbplats.<sup>98</sup>

En kommande rapport från Arbetsförmedlingen analyserar om det för leverantörer av Stöd och matchning finns ett samband mellan en höjd respektive sänkt ratingnivå och antalet förstagångsväljare. Preliminära resultat från denna analys indikerar att de leverantörer som under 2017 har förbättrat sin rating mellan två ratingtillfällen har fått ett ökat inflöde av förstagångsväljare, i jämförelse med leverantörer som kvarstår på den tidigare ratingnivån. En enhets högre ratingnivå motsvarar en cirka 20-procentig ökning av antalet förstagångsväljare. För de leverantörer som har sänkt sin ratingnivå mellan två ratingtillfällen tyder de preliminära analysresultaten på att detta inte motsvaras av ett minskat inflöde av förstagångsväljare, åtminstone inte i närtid, jämfört med de leverantörer som har bibehållit sin ratingnivå. I rapporten undersöks även om effekten av en förändrad ratingnivå skiljer sig åt för arbetssökande med olika egenskaper, baserat på tjänstens olika spår.

### Arbetssökandes val används på olika sätt av olika arbetssökande

Det ratingsystem som Arbetsförmedlingen för närvarande använder för Stöd och matchning bygger på en pilotverksamhet som togs fram under 2013 för tjänsten Jobbcoachning. Ratingsystemet för denna tjänst hann dock endast vara i bruk i sex månader innan tjänsten, och därmed även ratingsystemet, lades ned. I en analys av ratingsystemet för jobbcoacher visar Gerdes (2015) att de leverantörer som fick tre stjärnor fick betydligt fler deltagare än de leverantörer som fick färre stjärnor. Av studien framgår även att arbetssökande med olika egenskaper använde sig av ratingvärdena i olika utsträckning. Arbetssökande med högre utbildning och kortare inskrivningstid använde sig av ratingvärdena i högre utsträckning än övriga arbetssökande. Arbetssökande födda utanför Europa verkade över huvud taget inte använda sig av leverantörernas ratingvärden.

---

<sup>98</sup> Genom det digitala sökverktyget kan de arbetssökande utöver rating även söka på ort, yrkesinriktning, språk och fritext.

## Arbetssökandes val kan skilja sig från beställarens vilja

En annan förklaring till att de arbetssökandes val inte leder till att leverantörer med goda resultat får fler deltagare kan vara att deras val inte överensstämmer med tjänstens syfte (beställarens vilja). I en sammanställning av aktuell forskning om aktiv arbetsmarknadspolitik för IFAU framhåller Crepón och van der Berg (2016) att det finns ett antal studier som tyder på en svag efterfrågan på arbetsmarknadspolitiska insatser bland de arbetssökande. Bland annat visar tidigare refererad studie av Behagel et al (2014) att hälften av de arbetssökande som erbjöds en mer intensifierad form av jobbcoachning tackade nej till detta. En annan studie av Black et al (2003) visar att arbetssökande – som ställs inför ett val mellan å ena sidan en kombination av arbetslöshetsersättning, hjälp att söka jobb samt kontroll av arbetssökandet, å andra sidan ingetdera av dessa – valde det sistnämnda alternativet, trots att detta innebar att de inte fick någon ersättning.

I en IFAU-studie av systemet med etableringslotsar visade Sibbmark m.fl. (2016) att deltagarnas val i valfrihetssystemet med etableringslotsar styrdes av andra urvalskriterier än vad som var avsett. De arbetssökandes val av lots styrdes inte av chans till jobb, varken inledningsvis eller vid byten. De nyanlända efterfrågade och fick i stället socialt och praktiskt stöd, varvid leverantörerna anpassade sig till deltagarnas efterfrågan för att få fler kunder. Forskarna framhåller samtidigt att valet försvårades av att de arbetssökande inte kunde ta del av information om de olika leverantörernas tidigare resultat genom exempelvis ett ratingsystem.

## 12.7 Har användningen av externa utförare minskat kostnaderna för arbetsmarknadstjänsterna?

En annan målsättning med att köpa arbetsmarknadstjänster av externa utförare kan vara minska kostnaderna för verksamheten. För att en kostnadsbesparing ska uppstå krävs att summan av den ersättning som utbetalas till de externa utförarna för att tillhandahålla en tjänst – tillsammans med de kostnader som uppstår i myndigheten för att köpa, använda och följa upp tjänsten – är lägre än myndighetens kostnader för att tillhandahålla tjänsten i egen regi. Att mäta hur det offentliga kostnader har påverkats av att tjänster köps

är dock förknippat med flera svårigheter. Dels kan det vara svårt att identifiera vilka kostnader som uppkommit till följd av förändringen och vilka kostnader som skulle ha tillkommit ändå. Dels kan det vara svårt att särskilja vad kostnaden för motsvarande verksamhet i offentlig regi är eller har varit.

### 12.7.1 Forskning om privata och offentliga utförares kostnader

Flera av de internationella studier av privata och offentliga utförare som beskrivs i tabell 12.11 innehåller någon form av kostnadsjämförelse. I vissa fall utgår jämförelsen från de privata respektive offentliga utförarnas ersättning/kostnad för att utföra tjänsten. I andra fall inbegriper jämförelsen även intäkter eller kostnadsbesparingar för det offentliga. Detta kan vara i form av att de deltagare som har fått arbete betalar in skatt eller att utbetalningen för arbetslöshetsersättning till individen minskar.

Kostnadsjämförelserna i dessa studier är inte enhetligt genomförda och ger inte heller något entydigt svar på frågan. Fler studier kommer dock fram till att de privata utförarna kostar mer än de offentliga än vice versa. I flertalet av dessa studier påpekar dock författarna att kostnadsjämförelserna är svåra att utföra, med anledning av att den offentliga arbetsförmedlingens kostnader sällan finns redovisade på en tillräckligt detaljerad nivå. Av de svenska studier som beskrivs i tabell 12.11 innehåller endast två, mot bakgrund av samma anledning, en kostnadsjämförelse mellan Arbetsförmedlingen och de privata aktörerna. De två studierna uppskattar att kostnaderna för att utföra samma tjänst var liknande för intern och extern regi. Kravställningen för dessa verksamheter var också liknande oavsett i vilken regi tjänsten utfördes. En jobbcoach skulle exempelvis ansvara för cirka 20 arbetssökande och insatsen skulle pågå i tre månader.

För att den offentliga kostnaden för att utföra verksamhet i intern respektive extern regi ska kunna jämföras finns dock ytterligare aspekter som behöver beaktas, vilket också framhålls av författarna till de angivna studierna. För att avgöra om en kostnadsminskning har uppstått måste hänsyn även tas till de kostnader som tillkommer för att tillhandahålla en marknad för motsvarande tjänster. I nästa avsnitt redovisas beräkningar av kostnaden per deltagare

för den verksamhet som Arbetsförmedlingen bedrev i extern regi under 2017, inklusive de kostnader som uppstod för att köpa och följa upp dessa tjänster.

### 12.7.2 Transaktionskostnader

Transaktionskostnader finns på alla typer av marknader och avser de kostnader, utöver priset på en vara eller tjänst, som uppkommer i samband med köp och försäljning. Kostnaderna drivs av den tid och det arbete som både köpare och säljare måste lägga ned på att få till stånd och följa upp en affär. Trots att det internationellt funnits en trend att utkontraktera arbetsmarknadstjänster har få försök gjorts att beräkna storleken på de transaktionskostnader som krävs för att tillhandahålla en sådan marknad.

Bruttle (2017) uppskattar att storleken på det offentligas transaktionskostnader för att köpa arbetsmarknadstjänster i Australien och Nederländerna uppgick till cirka 11 procent av de totala kostnaderna per år.<sup>99</sup> Nacka kommun har därutöver, på förfrågan från utredningen, beräknat kommunens transaktionskostnader för att tillhandahålla arbetsmarknadstjänster. Enligt kommunen uppgick dessa kostnader under 2017 till cirka 16 procent av de totala kostnaderna.<sup>100</sup>

Utifrån underlag från Arbetsförmedlingen har utredningen uppskattat storleken på Arbetsförmedlingens transaktionskostnader för att tillhandahålla arbetsmarknadstjänster i extern regi. Arbetsförmedlingens transaktionskostnader uppgick totalt till cirka 131 miljoner kronor under 2017, vilket framgår av tabell 12.13. Det bör dock noteras att kostnader för arbetsförmedlarnas arbete med att använda och följa upp arbetsmarknadstjänster i extern regi inte ingår i tabellen, då dessa inte har kunnat beräknas på grund av att data saknas.

---

<sup>99</sup> Beräknat som transaktionskostnadernas andel av den utbetalda ersättningen för tjänsterna plus myndighetens transaktionskostnader. För Australien är kostnaderna ett genomsnitt för perioden 1998–2001, medan det för Nederländerna utgår från ett enskilt år, 2003. För Storbritanniens del, som också länge har haft en stor marknad för arbetsmarknadstjänster, saknas motsvarande information och därmed möjlighet att beräkna transaktionskostnaderna.

<sup>100</sup> Nackas kostnader för att auktorisera, utbetala ersättning till och följa upp och kontrollera leverantörerna uppgick under 2017 till 4,5 miljoner kronor. Detta motsvarar cirka 16 procent av den totala kostnaden, beräknat som  $4,5 \text{ mnkr} / (23 \text{ mnkr} + 4,5 \text{ mnkr})$ . För mer info om Nacka kommuns arbetsmarknadstjänster, se bilaga 1 till kapitel 13.

Tabell 12.13 Arbetsförmedlingens transaktionskostnader, 2017

| Kostnadstyp                    | 2017     |
|--------------------------------|----------|
| Central nivå                   | 75 mnkr  |
| Marknadsområdesnivå            | 30 mnkr  |
| OH-kostnadstillägg*            | 26 mnkr  |
| Total kostnad inkl. OH-kostnad | 131 mnkr |

*Källa.* Utredningens beräkningar utifrån underlag från Arbetsförmedlingen.

\*OH-kostnadstillägg på 25 procent, för mer information om OH-kostnader se avsnitt 12.7.4.

Arbetsförmedlingens transaktionskostnader på central nivå utgår från den personal som på myndighetens huvudkontor har arbetsupp-  
gifter som kan hänföras till arbetet med att tillhandahålla arbets-  
marknadstjänster i extern regi.<sup>101</sup> Detta inkluderar personal som  
arbetar med att köpa arbetsmarknadstjänster, hantera eventuella  
överprövningar och utfärda sanktioner mot leverantörer vid brister i  
avtalsefterlevnad. Här ingår också den personal som på central nivå  
arbetar med marknadsanalyser samt uppföljning, kontroll av leve-  
rantörer och dialoger med leverantörer. Vidare ingår också kostna-  
der för den personal som arbetar med att tillhandahålla it-lösningar  
i form av bland annat det webbstöd som används för kommunikation  
mellan Arbetsförmedlingen och leverantörerna. Kostnader för att  
utbetala ersättning till leverantörerna och de övriga externa ut-  
förarna ingår däremot inte, i likhet med vissa övriga kostnader.<sup>102</sup>

Arbetsförmedlingens transaktionskostnader på marknadsområdes-  
nivå utgörs av kostnaden för den personal som arbetar som leveran-  
törsuppföljare, vilka har särskilt ansvar för att utveckla och följa upp  
myndighetens leverantörer och avtal inom ramen för respektive  
marknadsområde. Det arbete som utförs av myndighetens leveran-  
törsuppföljare inkluderar hantering av klagomål från arbetssökande,  
dialog med och uppföljning av leverantörer, samt information och  
stöd till arbetsförmedlare i hur de upphandlade tjänsterna kan an-

<sup>101</sup> Arbetsförmedlingen uppskattar i en inläga till utredningen den 25 april 2017 att myndig-  
hetens transaktionskostnader på central nivå uppgår till mellan 50–100 mnkr per år. Utred-  
ningen har i beräkningarna utgått från en kostnad på 75 mnkr.

<sup>102</sup> I Arbetsförmedlingens uppskattning av kostnader har direkta kostnader för infrastruktur  
för systemfunktionaliteter för hantering av externa tjänster, så som serverkostnader, inte in-  
kluderats. Däremot ingår kostnad för personal som arbetar med förvaltning och utveckling av  
systemfunktionaliteter. Arbetsförmedlingen har inte heller inkluderat direkta kostnader av  
engångskaraktär, t.ex. externa konsulter för stöd i domstolsärenden. Kostnader för att utbetala  
ersättning till leverantörerna har vidare exkluderats av Arbetsförmedlingen.

vändas. Utredningen uppskattar utifrån uppgifter från Arbetsförmedlingen att arbetsuppgiften motsvarar 3–5 årsarbetskrafter per marknadsområde, vilket motsvarar en årlig kostnad på totalt mellan 20–40 miljoner kronor. Utredningen har i beräkningarna utgått från en kostnad om 30 miljoner kronor.

Arbetsförmedlingens transaktionskostnader motsvarar cirka 2 procent av myndighetens totala kostnad för att tillhandahålla arbetsmarknadstjänster i extern regi.<sup>103</sup> Detta är en betydligt lägre andel än de uppskattningar som tidigare har gjorts av transaktionskostnaderna i Australien, Nederländerna samt Nacka kommun.

En förklaring till detta kan vara att en stor del av ansvaret för att följa upp de externa tjänsterna och leverantörerna ligger på arbetsförmedlarna, vilket framgår av avsnitt 12.5.2. Det finns dock ingen möjlighet att beräkna transaktionskostnader för det arbete som utförs av arbetsförmedlarna, då information i form av exempelvis tidsredovisning av denna typ av arbetsuppgifter saknas. Arbetsförmedlingen (2013) har tidigare framhållit att marknaden för arbetsmarknadstjänster har inneburit ett omfattande administrativt arbete för både arbetsförmedlarna och leverantörerna, för att säkerställa att såväl leverantörerna som de arbetssökande uppfyller sina åtaganden. Riksrevisionen (2009) har i likhet med detta påpekat att den administrativa bördan för Arbetsförmedlingens handläggare ökade när myndigheten började använda externa utförare av arbetsförmedlingstjänster, så kallade kompletterande aktörer.

Transaktionskostnader uppstår även hos de externa utförarna. I utredningens enkät till leverantörer av Stöd och matchning uppger handledarna att de i genomsnitt ägnar över en femtedel av sin totala tid med respektive deltagare i tjänsten åt att uppfylla Arbetsförmedlingens krav på dokumentation.<sup>104</sup> Arbetsförmedlingen ställer exempelvis krav på att leverantörerna ska skicka in en övergripande planering för varje deltagare och därutöver upprätta veckovisa scheman, samt rapportera varje deltagares närvaro och frånvaro. Drygt 60 procent av handledarna uppger att minskade krav på dokumentation skulle förbättra deras förutsättningar att stärka deltagarnas ställning på arbetsmarknaden.

---

<sup>103</sup> Beräknat som myndighetens transaktionskostnader dividerat i kostnaden för externa tjänster plus transaktionskostnader =  $131 / (5790 + 131)$ .

<sup>104</sup> Enkätundersökningen beskrivs närmare i bilaga 1 till detta kapitel.

Dokumentationen förmedlas från leverantörerna till Arbetsförmedlingen genom ett webbverktyg som skapats särskilt för ändamålet. Nästan hälften av de verksamhetsansvariga chefer som besvarat utredningens enkät till leverantörer av Stöd och matchning uppger dock att de köper ett externt webbverktyg för att underlätta användningen av Arbetsförmedlingens webbverktyg. Därutöver uppger 15 procent av dessa chefer att de köper konsulttjänster för att underlätta administration av deltagarna i tjänsten.

I den mån ovanstående uppgifter ger en korrekt bild innebär det att en betydande del av leverantörsersättningen går åt till att finansiera leverantörernas transaktionskostnader, vilket innebär en motsvarande minskning i deras möjligheter att stödja och matcha deltagarna i tjänsten. Därutöver krävs att Arbetsförmedlingen hanterar den dokumentation som leverantörerna skickar till myndigheten, i form av att godkänna denna eller vid behov utreda eventuella oklarheter. Arbetsförmedlingens arbete med detta påverkar det offentliga totala kostnader för de arbetsmarknadstjänster som ges genom externa utförare. Arbetsförmedlingens transaktionskostnader för det arbete som utförs av arbetsförmedlarna har dock, som tidigare nämnts, inte kunnat beräknas på grund av att data saknas.

### 12.7.3 Kostnad per deltagare för verksamhet i extern regi

Under 2017 köpte Arbetsförmedlingen arbetsmarknadstjänster från externa utförare för 5 790 miljoner kronor. Av den totala ersättningen gick 98 procent till externa utförare av de fyra tjänster som redovisas i tabell 12.14. I tabellen har månadskostnaden per tjänst och deltagare beräknats utifrån det genomsnittliga deltagarantalet per månad i tjänsten. Ett transaktionskostnadstillägg motsvarande 2 procent har tillförts den beräknade kostnaden för respektive tjänst, vilket motsvarar Arbetsförmedlingens genomsnittliga kostnad för att köpa och följa upp arbetsmarknadstjänster i extern regi (se avsnitt 12.7.2). Av tabellen framgår att den genomsnittliga månadskostnaden per deltagare sträcker sig från cirka 4 500 kronor för Stöd och matchning till nära 14 000 kronor för arbetsmarknadsutbildningarna.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> Arbetsmarknadsutbildningarna och de förberedande utbildningarna och innehåller flera olika utbildningar vars kostnader i hög utsträckning skiljer sig åt.



Tabell 12.14 Kostnad per deltagare och tjänst i extern regi, 2017

| Tjänst                     | Leverantörs-<br>ersättning<br>[mnkr] | Genomsnittligt<br>deltagarantal<br>per månad | Månadskostnad*<br>per deltagare |
|----------------------------|--------------------------------------|--|---------------------------------|
| Arbetsmarknadsutbildningar | 1 415                                | 8 646  | 13 910                          |
| Förberedande utbildningar  | 2 243                                | 17 049                                       | 11 180                          |
| Introduktion till arbete   | 714                                  | 6 908  | 8 790                           |
| Stöd och matchning         | 1 296                                | 23 079                                       | 4 470                           |

*Källa:* Uppgifter om leverantörsersättning från Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017. Uppgifter om genomsnittligt deltagarantal per månad från Arbetsförmedlingens Korta fakta om upphandlade arbetsförmedlingstjänster 2017. \*Ett transaktionskostnadstillägg om 2 procent har inkluderats i den beräknade månadskostnaden (se avsnitt 12.7.2). Månadskostnaderna har avrundats till närmsta tiotal.

#### 12.7.4 Kostnader per deltagare för verksamhet i intern regi

Möjligheterna att jämföra kostnader för arbetsmarknadstjänster i intern och extern regi har ökat i och med att Arbetsförmedlingen i sin årsredovisning för 2016 och 2017 redovisar hur myndighetens personal fördelar sin tid. Redovisningen utgår från en indelning i sju så kallade prestationer som ska motsvara Arbetsförmedlingens huvudsakliga uppgifter utifrån myndighetens instruktion.<sup>106</sup>

Utredningen har, med utgångspunkt i Arbetsförmedlingens prestationsredovisning, beräknat den genomsnittliga kostnaden per deltagare för arbetsmarknadstjänster i intern regi. Av myndighetens prestationsredovisning framgår att tre av myndighetens prestationer utgörs av att tillhandahålla stöd direkt till arbetsgivare och arbetsökande: rekryteringstjänster till arbetsgivare, tjänster för att söka arbete och rustande/stärkande insatser. Utredningen bedömer att övriga prestationer endera innebär myndighetsutövning eller är av allmän karaktär. Totalt motsvarade dessa tre prestationer cirka 43 procent av de totala personalresurserna. Den procentuella andelen av personalens tid har omräknats till motsvarande andel av myndighetens totala personalkostnader enligt resultaträkning i Arbetsförmedlingens årsredovisning, vilket motsvarar 3 410 miljoner kronor. Ett OH-kostnadstillägg om 25 procent har därefter tillförts för att

<sup>106</sup> Redovisningen har genomförts genom att chefer för respektive sektion på Arbetsförmedlingen har fördelat sina tillgängliga personalresurser (anställda minus frånvaro) på någon av de sju prestationerna. Resultaten från sektionerna har sedan summerats stegvis upp till myndighetsnivå.

täcka kostnader för bland annat lokaler, it och ledning.<sup>107</sup> Den totala kostnaden för verksamheten i egen regi beräknas utifrån detta tillvägagångssätt uppgå till 4 263 miljoner kronor för 2017.

Arbetsförmedlingen saknar information om hur många arbets sökande som har tagit del av de olika prestationerna. De beräkningar som redovisas i tabell 12.15 baseras därför på ett antal antaganden. Dessa antaganden beskrivs mer utförligt i bilaga 3 till kapitlet. Utifrån dessa antaganden uppskattas månadskostnaden för Arbetsförmedlingens arbete med arbetssökande som inte bedöms ha en utsatt ställning till cirka 290 kronor, medan kostnaden för arbetssökande som bedöms ha en utsatt ställning uppskattas till cirka 920 kronor.

Tabell 12.15 Kostnad per deltagare och tjänst (prestation) i Arbetsförmedlingens regi, 2017

| Prestation                             | Kostnad per prestation* | Månadskostnad* /inskriven med utsatt ställning | Månadskostnad* /övriga inskrivna |
|--|-------------------------|--|----------------------------------|
| Rekryteringstjänster till arbetsgivare | 916 mnkr                | 120 kr   | 120 kr                           |
| Tjänster för att söka arbete           | 1 290 mnkr              | 170 kr   | 170 kr                           |
| Rustande/stärkande insatser            | 2 058 mnkr              | 630 kr   | –                                |
| Summa                                  | 4 263 mnkr              | 920 kr   | 290 kr                           |

*Källa:* Utredningens beräkningar utifrån uppgifter i Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017.

\*Inklusive ett OH-kostnadstillägg på 25 procent. Not. För Rekryteringstjänster till arbetsgivare och Tjänster för att söka arbete baseras beräkningarna på 641 000 personer, vilket motsvarar antalet inskrivna arbetssökande i genomsnitt per månad 2017. För Rustande/stärkande insatser baseras beräkningarna på 272 00 personer, vilket motsvarar antalet inskrivna arbetssökande i genomsnitt per månad 2017 som Arbetsförmedlingen bedömde hade en utsatt ställning. Mer information om de antaganden som beräkningarna bygger på finns i bilaga 3. Månadskostnaderna har avrundats till närmsta tiotal.

Beräkningarna bör tolkas med försiktighet då de innehåller en relativt hög grad av osäkerhet. Dels på grund av att Arbetsförmedlingens prestationsredovisning utgör en grov skattning av förhållandet mellan olika arbetsuppgifter. Dels på grund av att det saknas uppgifter om hur många arbetssökande som tagit del av myndighetens arbete

<sup>107</sup> Arbetsförmedlingen använder vid interndebitering ett OH-kostnadstillägg om 37 procent, varav 12 procentenhet utgörs av kostnader för huvudkontoret, och 25 procent av övriga OH-kostnader. Utredningen har inte inkluderat OH-kostnader för Arbetsförmedlingens huvudkontor i beräkningarna, i syfte att den totala kostnaden för verksamhet i intern respektive extern regi i så hög utsträckning som möjligt ska kunna jämföras. Storleken på OH-kostnaden motsvarar den schablon som används i Tillväxtverkets beräkningsverktyg Regelräknaren (25 procent). I socialfondsprojekt används en schablon för OH-kostnader på 15 procent.

utifrån de redovisade prestationerna och beräkningarna, mot bakgrund av detta, bygger på ett antal antaganden.

Därtill att det inte är tydligt i vilken utsträckning prestationerna i praktiken består av arbete med att utföra arbetsmarknadstjänster, och i vilken utsträckning de utgörs av andra typer av uppgifter, såsom att upprätta planer och utbetala ersättning. De volymuppgifter som Arbetsförmedlingen redovisar för insatser inom etableringen består exempelvis enbart av att upprätta etableringsplaner och utbetala ersättning till deltagarna. För de så kallade förstärkta förmedlingsinsatserna, som ingår i prestationen rustande/stärkande insatser, saknar Arbetsförmedlingen helt och hållet statistik. Utredningen bedömer att Arbetsförmedlingens kostnader för att utföra arbetsmarknadstjänster i intern regi låg någonstans mellan 3,2 och 4,2 miljarder kronor under 2017.

### **12.7.5 Att beakta vid kostnadsjämförelser mellan intern och extern regi**

Den månatliga kostnaden per deltagare är betydligt högre för de arbetsmarknadstjänster som utförs i extern regi jämfört med de som utförs av Arbetsförmedlingen internt, vilket framgår av tabell 12.14 och 12.15. Den verksamhet som utförs i intern respektive extern regi skiljer sig dock helt eller delvis åt. Detta gäller i synnerhet arbetsmarknadsutbildningarna, där liknande verksamhet överhuvudtaget inte utförs i Arbetsförmedlingens regi. En tjänst i extern regi som i relativt hög utsträckning motsvarar Arbetsförmedlingens verksamhet är Stöd och matchning, för vilken månadskostnaden är nästan fem gånger högre än den uppskattade månadskostnaden för Arbetsförmedlingens arbete med en inskriven arbetslös med utsatt ställning.<sup>108</sup> En förklaring till detta är att andra, betydligt högre krav, ställs på leverantörerna av Stöd och matchning än på Arbetsförmedlingens verksamhet i egen regi.

---

<sup>108</sup> Utöver Stöd och matchning köper Arbetsförmedlingen även Introduktion till arbete, som har samma eller liknande målgrupp och syfte som myndighetens arbete i egen regi (SIUS). Därutöver finns det vissa förberedande utbildningar som liknar Arbetsförmedlingens beskrivning av de s.k. förstärkta förmedlingsinsatserna.

För en handledare som arbetar hos en leverantör av Stöd och matchning gäller exempelvis att en handlingsplan för de arbets sökande ska upprättas inom 5 dagar, i stället för 30 dagar som de offentliga arbetsförmedlarna har på sig. Leverantörerna ska därutöver säkerställa att varje arbets sökande får två timmars individuellt möte med en examinerad studie- och yrkesvägledare. Därtill ska de arbets sökande enligt avtal få 30–45 minuters individuellt samtal per vecka samt 4–20 timmars aktiviteter per vecka som anordnas av leverantören, beroende på vilket spår den arbets sökande befinner sig i och hur länge hen varit hos leverantören. Liknande krav saknas för den verksamhet som Arbetsförmedlingens bedriver i egen regi.

Det faktum att månadskostnaden för Arbetsförmedlingens verksamhet per deltagare och månad är låg, innebär att den tid som kan ägnas åt att stödja, matcha och rusta arbets sökande borde vara begränsad. I en studie för IFAU visar Liljeberg och Söderström (2017) att arbets sökande, efter den månad de blivit inskrivna vid Arbetsförmedlingen, endast träffar en arbetsförmedlare ungefär en gång i kvartalet, och att denna mötesfrekvens därutöver till viss del minskar med den arbets sökandes tid i arbetslöshet. Under den totala tid som en arbetsförmedlare kan avsätta till en enskild arbets sökande ska arbetsförmedlaren bland annat hinna uppdatera den arbets sökandes handlingsplan och säkerställa att den arbets sökande står till arbetsmarknadens förfogande, vilket innefattar att varje månad granska den arbets sökandes aktivitetsrapport.

En förklaring till att kostnaden per deltagare för verksamhet i intern och extern regi skiljer sig åt skulle mot bakgrund av detta kunna vara att Arbetsförmedlingens verksamhet i huvudsak består av att administrera, planera och kontrollera de arbets sökandes aktiviteter – snarare än att stödja, matcha och rusta dem för att komma i arbete eller utbildning. Utifrån de möten och studiebesök som utredningen har genomfört med ett stort antal lokala arbetsförmedlingskontor kan utredningen konstatera att omfattningen av och inriktningen på det arbete som Arbetsförmedlingen gör i egen regi varierar, men att detta arbete i de flesta fall verkar vara av begränsad karaktär.

Det som talar mot denna förklaring är att Arbetsförmedlingen, i bland annat sin årsredovisning samt i inlägga till utredningen<sup>109</sup>, framhåller att myndighetens arbete med förstärkta förmedlingsinsatser

---

<sup>109</sup> E-post från Arbetsförmedlingen den 5 mars 2018.

utgör en stor och viktig del av det arbete som myndigheten utför i egen regi. Arbetsförmedlingen saknar dock tidsredovisning eller annan statistik som visar på omfattningen av detta arbete.

Den högre månadsersättningen per individ medför oavsett större möjligheter för de externa utförarna att ge individuellt stöd till de arbetssökande och att arbeta med matchning mot arbetsgivare, i jämförelse med den tid arbetsförmedlarna kan avsätta till varje arbetssökande. En förutsättning för detta är dock att den största delen av leverantörernas ersättning går åt till att stödja, matcha och rusta deltagaren, medan en begränsad del går åt till annat arbete, såsom att marknadsföra sig eller att hantera de krav på dokumentation som ställs av Arbetsförmedlingen. I utredningens enkät till leverantörerna av Stöd och matchning uppger dessa att cirka en femtedel av deras tid går åt till att möta Arbetsförmedlingens krav på dokumentation, därutöver tillkommer kostnader för att underlätta användningen av Arbetsförmedlingens webbverktyg genom vilket denna dokumentation hanteras, vilket också behöver finansieras genom den ersättning per deltagare som de erhåller.

### 12.7.6 Uppdaterad kostnadsjämförelse för coacher

I en studie för IFAU uppskattade Liljeberg m.fl. (2012) kostnaden för coachningsinsatser i intern respektive extern regi. Kostnadsjämförelsen möjliggjordes genom att regeringen i sin finansiella styrning under den aktuella perioden satte upp särskilda ekonomiska villkor för de interna coacherna.<sup>110</sup> Forskarna uppger i sin studie att de på grund av otillräckliga data inte kunde genomföra kostnadsberäkningarna på ett tillfredsställande sätt, bland annat på grund av att data saknades för de transaktionskostnader som var förknippade med att upphandla och följa upp de externa coacherna. I beräkningarna togs inte heller hänsyn till att de interna coacherna, i enlighet med Arbetsförmedlingens regel vid interndebitering, tillfogats en OH-kostnad på 37 procent.<sup>111</sup> Detta innebär att den interna coachningsverksamheten, utöver en OH-kostnad på 25 procent för att täcka den egna verksamhetens kostnader för bland annat lokaler och it, även belastades av en OH-kostnad motsvarande 12 procent i

<sup>110</sup> Regleringsbrev för Arbetsförmedlingen för budgetåren 2009, 2010 och 2011.

<sup>111</sup> Intern coaching inkluderar OH-kostnader på 37 procent, varav 12 procent för huvudkontoret, enligt uppgift per e-post från Arbetsförmedlingen den 25 april 2017.

syfte att bidra till finansieringen av myndighetens huvudkontor. De gemensamma kostnader som inte är relaterade till verksamheten eller som kommer att finnas oavsett om verksamheten bedrivs i intern eller extern regi bör exkluderas.<sup>112</sup>

I tabell 12.16 redovisas två kostnadsberäkningar för coacher i intern och extern regi. Den första jämförelsen av kostnad per deltagare (t.v.) följer de beräkningar som gjordes av Liljeberg m.fl. Denna jämförelse kommer fram till en kostnadsskillnad om cirka 300 kronor per deltagare till de externa coachernas fördel. I nästa jämförelse (t.h.) har kostnaden för de externa coacherna tillfogats en transaktionskostnad motsvarande 2 procent. Kostnaden för de interna coacherna har justerats och innefattar personalkostnaden för coacherna samt ett OH-tillägg för deras verksamhet, medan det OH-tillägg som avser myndighetens huvudkontor har exkluderats. Utifrån de justerade kostnadsuppgifterna uppgår kostnadsskillnaden per deltagare till cirka 600 kronor till de interna coachernas fördel.

Tabell 12.16 Kostnader för interna och externa jobbcoacher 2009–2011

| Utförarregeri   | Kostnad<br>2009–2011 | Antal<br>deltagare<br>2009–2011 | Kostnad/<br>deltagare<br>enligt IFAU:s<br>beräkningar | Kostnad/deltagare<br>inkl. trans.kostn<br>(extern) och OH-<br>kostnad (intern) |
|-----------------|----------------------|---------------------------------|---|--|
| Intern coaching | 1 000 mnkr*          | 112 543                         | 8 880 kr*   | 8 100 kr**   |
| Extern coaching | 1 621 mnkr           | 189 582                         | 8 560 kr  | 8 730 kr***  |

*Källa:* Uppgift om kostnad och antal deltagare från Liljeberg m.fl. (2012). För mer info om transaktionskostnader och OH-kostnader, se avsnitt 12.7.2 och 12.7.4. Not. Kostnaden för den externa coachingen är förmodligen något underskattad, se Liljeberg m.fl. (2012). Kostnaden per deltagare har avrundats till närmsta tiotal. \* Inklusiv OH-kostnader på 37 procent. \*\* Inklusiv OH-kostnader på 25 procent. \*\*\* Inklusiv transaktionskostnader på 2 procent

## 12.8 Har användningen av externa utförare inneburit andra för- och nackdelar?

De motiv som har framförts till att Arbetsförmedlingen ska köpa arbetsmarknadstjänster av externa utförare är i huvudsak att detta ska bidra till bättre resultat eller lägre kostnader i jämförelse med att utföra motsvarande verksamhet i egen regi, vilket framgår av avsnitt 12.2. I detta avsnitt analyseras andra för- och nackdelar som är eller kan vara förknippade med att köpa arbetsmarknadstjänster.

<sup>112</sup> Se exempelvis SKL (2009).

### 12.8.1 Innovation, individanpassning och specialisering

Tre av de skäl som brukar anföras för att köpa arbetsmarknadstjänster av externa utförare – ökad innovation, individanpassning och specialisering – utgör i huvudsak medel genom vilka bättre resultat eller lägre kostnader kan uppnås. Huruvida Arbetsförmedlingen genom att köpa tjänster av externa utförare uppnår en effektivare verksamhet, på grund av att dessa i högre utsträckning är innovationsbenägna eller tillhandahåller mer individanpassade tjänster bland annat genom ökad specialisering, kan endast avgöras utifrån om detta utmynnar i bättre resultat eller lägre kostnader. Det senare avhandlas som tidigare nämnts i avsnitt 12.6 och 12.7.

Det kan dock finnas en motsättning mellan att uppnå låga kostnader och innovationer eller individanpassning. Erfarenheter från andra länder som utkontrakterat arbetsmarknadstjänster tyder på att privata utförare inte är villiga att utveckla nya innovativa metoder om deras intäkter inte är tillräckligt höga och säkra, på grund av den ekonomiska risk de i annat fall utsätter sig för.

I länder som Australien, Nederländerna och Storbritannien har konkurrens mellan privata utförare kombinerats med ett starkt fokus på att sänka kostnaderna för de arbetsmarknadstjänster som de tillhandahåller. Erfarenheter från dessa länder tyder på att detta resulterat i att de privata utförarna fokuserar på kostnadsminimering för att kunna överleva på marknaden, bland annat genom att arbetet standardiseras och traditionella coachnings- och matchningsinsatser används, i stället för att de privata utförarna satsar på att utveckla nya och innovativa arbets sätt.<sup>113</sup>

Arbetsförmedlingens tjänst Stöd och matchning har utformats i syfte att uppmuntra innovation hos leverantörerna. Leverantörerna är i hög utsträckning fria att välja vilka insatser de vill tillhandahålla utifrån en så kallad verktygslåda. Leverantörerna kan också ansöka om att få utföra andra aktiviteter än de som specificeras i denna verktygslåda. Sedan tjänsten infördes 2014 har endast en ny aktivitet tillkommit i verktygslådan för tjänsten.<sup>114</sup>

Om privata utförare genom innovation och individanpassning ska kunna bidra till bättre resultat är det därmed inte säkert att detta kan förenas med en målsättning om att minska kostnaderna för

---

<sup>113</sup> Se exempelvis Greer m.fl. (2017), Arbetsförmedlingen (2013) och Struyven (2007).

<sup>114</sup> E-post från Arbetsförmedlingen den 13 februari 2018.

motsvarande verksamhet. Om bättre resultat uppnås till samma eller högre kostnad jämfört med Arbetsförmedlingens verksamhet i egen regi kan det dock ändå utgöra en offentligfinansiell kostnadsbesparing, i de fall de arbetssökandes ersättning vid arbetslöshet minskar mer än kostnaden för tjänsterna ökar.

För att skapa utrymme för och incitament till innovation och individanpassning krävs att ett relativt fritt arbetssätt för leverantörerna kombineras med en delvis resultatbaserad ersättning, för att tillvarata de privata utförarnas vinstintresse, vilket utgör drivkraften för individanpassning och innovation. Samtidigt krävs att den resultatbaserade ersättningen endera är tillräckligt hög för att de privata utförarna ska vara villiga att ta den ekonomiska risk som innovation och individanpassning utgör, alternativt att den resultatbaserade ersättningen utgör en bonus medan en tillräckligt hög fast ersättning utbetalas i syfte att verksamheten – oavsett resultatet av innovationen och individanpassningen – ska gå runt.

Individanpassning kan även uppnås genom att olika utförare av arbetsmarknadstjänster får möjlighet att specialisera sig. Med specialisering avses i detta sammanhang specialisering mot arbetssökande med vissa behov.<sup>115</sup> Möjligheten att specialisera sig mot vissa arbetssökande kan ske på i huvudsak två olika sätt. Den ena, och hittills vanligaste formen, är att ge alla utförare möjlighet att marknadsföra sig som specialiserade mot arbetssökande med vissa behov eller önskemål, i kombination med att de arbetssökandes ges möjlighet att välja leverantör.

I Arbetsförmedlingens tjänst Stöd och matchning har leverantörerna exempelvis möjlighet att marknadsföra sig som kunniga inom vissa branscher och inom vissa språk. Bland Arbetsförmedlingens leverantörer förekommer dock även önskemål om att få specialisera sig mot exempelvis äldre arbetssökande eller arbetssökande med funktionshinder, något som bland annat framförs av vissa leverantörer i utredningens enkät. Om specialisering mot vissa arbetssökande ska kunna kombineras med att de arbetssökande väljer leverantör krävs dock sannolikt att leverantörerna lägger en relativt hög andel av sin ersättning på marknadsföringsåtgärder för att nå ”sin” grupp arbetssökande. För vissa grupper av arbetssökande finns

---

<sup>115</sup> De arbetsmarknadstjänster som Arbetsförmedlingen köper är specialiserade i förhållande till såväl innehåll som målgrupp. I andra länder förekommer det att privata utförare arbetar utifrån en så kallad black-box of delivery, där specialisering genom tjänsternas utformning helt eller delvis saknas.



det skäl att anta att detta inte kommer att vara tillräckligt för att uppnå en god matchning mellan deras behov och leverantörernas specialisering (se avsnitt 12.6.5).

Privata utförare brukar inte tillåtas neka arbetssökande från att välja dem i tjänster som bygger på de arbetssökandes val. Sveriges läkarförbund var exempelvis under en period leverantör av tjänsten etableringslots och marknadsförde sig mot nyanlända läkare, men valdes även av och fick arbeta med andra arbetssökande. Anledningen till att leverantörerna inte tillåts neka arbetssökande är att det i annat fall finns stor risk för att så kallad cherry-picking uppstår, där leverantörerna bara väljer de arbetssökande som de bedömer är mest lönsamma att arbeta med.

Den andra formen för att främja specialisering av leverantörer är att använda de arbetssökandes behov som grund för tilldelning av leverantör i tjänster som tillhandahålls genom LOU. För att en god matchning ska uppstå krävs i detta fall att Arbetsförmedlingen har god kunskap om de arbetssökandes behov och leverantörens specialisering, alternativt att en helt eller delvis automatiserad matchning av arbetssökande och leverantör görs baserat på tillgängliga uppgifter utifrån ett databaserat system.

### 12.8.2 Valfrihet och kundnöjdhet

Valfrihet kan medföra att de arbetssökande upplever större inflytande över sin process och därmed är mer nöjda med den tjänst som de erbjuds. Uppgifter om i vilken utsträckning de arbetssökande värdesätter möjligheten att själva få välja leverantör saknas. Det finns emellertid ett antal studier som undersökt och jämfört nöjdhet bland deltagare hos privata och offentliga utförare.

Benmarker m.fl. (2009) finner i en studie av försöksverksamheten med privat arbetsförmedling mellan 2007–2008 att de privata utförarnas deltagare var mer nöjda med den hjälp de fick än de deltagare som var hos den offentliga arbetsförmedlingen. I två studier av programmen jobb- och utvecklingsgarantin respektive jobbgarantin för ungdomar finner Martinsson och Sibbmark (2010a; 2010b) att deltagarna inom jobb- och utvecklingsgarantin är lika nöjda oavsett om de har fått ta del av tjänsten i privat eller offentlig regi,

medan de ungdomar som befunnit sig hos en privat utförare var klart mer positiva än de som befunnit sig hos Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen har sedan 2016 skickat ut enkäter till deltagare som har avslutat den upphandlade tjänsten Stöd och matching respektive en arbetsmarknadsutbildning. Resultatet av dessa undersökningar har dock inte sammanställts och kunskap saknas därför om kundnöjdhetens nivå och huruvida denna ökar med ökad valfrihet, samt hur den förhåller sig till kundnöjdhet i den verksamhet som myndigheten bedriver i egen regi.

Det kan dock konstateras att de arbetssökandes valfrihet i praktiken är begränsad i vissa delar av landet, vilket framgår av avsnitt 12.5.4. Därtill begränsas de arbetssökandes valfrihet av att de i dag inte har möjlighet att välja Arbetsförmedlingens egen regi. Av Bennmarker m.fl., (2009) framgick att många arbetssökande föredrog att få tjänster i Arbetsförmedlingens regi. Mindre än en tredjedel av de arbetssökande som erbjöds en plats hos en kompletterande aktör i försöksverksamheten med privat arbetsförmedling tackade ja till en sådan plats, övriga valde att stanna kvar hos sin offentliga arbetsförmedlare.

Arbetsförmedlingens arbetsmarknadstjänster kan även jämföras med de välfärdstjänster som tillhandahålls av kommuner och landsting, där merparten har egen regi som ett valbart alternativ för de tjänster som tillhandahålls genom valfrihetssystem.<sup>116</sup> I likhet med vad som framkommit för de arbetssökande visar studier av andra välfärdstjänster att brukare som får ta del av tjänster i privat regi i genomsnitt är mer nöjda än de som får motsvarande tjänst i offentlig regi (SNS, 2011). I likhet med vad som gäller för arbetsmarknadstjänsterna går det dock inte att identifiera några objektiva kvalitetskillnader dem emellan. En målkonflikt kan därmed uppstå mellan att prioritera valfrihet och kundnöjdhet respektive goda resultat, om valfriheten innebär att de arbetssökande i låg utsträckning väljer de leverantörer som uppvisar bäst resultat.

---

<sup>116</sup> Uppgift per e-post från SKL den 31 januari 2018.

### 12.8.3 Flexibilitet

På grund av bland annat invandring, strukturförändringar på arbetsmarknaden och ett förändrat konjunkturläge kan behovet av arbetsmarknadstjänster komma att förändras relativt snabbt. Detta gäller såväl omfattningen av dessa tjänster som inriktningen på desamma. Möjligheten att köpa tjänster ökar Arbetsförmedlingens förutsättningar att snabbt kunna ställa om sin verksamhet och därmed erbjuda relevanta insatser för de arbetssökande.

### 12.8.4 För- och nackdelar med resultat kontra detaljstyrning

Det finns, något förenklat, två sätt att styra externa utförare av arbetsmarknadstjänster. Det första är att ställa krav på hur de ska utföra sitt arbete, det andra är att ställa krav på vilka resultat de ska uppnå. Arbetsförmedlingen har i praktiken styrt sina leverantörer genom en kombination av dessa två modeller, där tyngdpunkten har varierat över tid och mellan olika avtal. Vissa för- och nackdelar med att köpa arbetsmarknadstjänster är i hög utsträckning relaterade till valet mellan dessa två styrmodeller och beskrivs närmare nedan.

## Resultatstyrning

Syftet med resultatbaserad styrning är skapa incitament för externa utförare att uppnå ett specificerat mål. Resultatstyrning är lämpligt när målet för en viss tjänst är tydligt och kan verifieras, i meningen bevisas i domstol, då det i annat fall finns risk för missbruk, fusk och snedvriden konkurrens. Det övergripande målet för arbetsmarknadspolitiken är att de arbetssökande ska övergå till arbete och utbildning. Genom att det är möjligt att kontrollera att den arbetssökande har blivit anställd eller antagen till en utbildning är målet verifierbart och tjänster med detta mål lämpar sig därmed för resultatstyrning.

Resultatstyrning kombineras ofta med frihet att avgöra hur resultatet ska uppnås, vilket innebär att det offentliga i hög utsträckning överläter till de externa utförarna att besluta om innehållet i och omfattningen av tjänsten. Detta brukar kallas för att leverantörerna får arbeta enligt en "black box of delivery", eller endast "black box". Det offentliga kan fortsatt kontrollera de externa utförarnas prestation

och säkra att syftet med att utkontraktera tjänsten uppnås, till exempel att kostnaden för tjänsten sänks utan att resultatet försämras eller att resultatet förbättras medan kostnaden är oförändrad.

Ett objektivt och kvantifierbart mål möjliggör därutöver att kostnaderna för uppföljning och kontroll kan hållas nere. Det offentliga går dock miste om möjligheten att identifiera effekter av olika typer av insatser i de fall tjänster utkontrakteras enligt en black box-modell. Det offentliga skulle kunna kräva att de externa utförarna delger information om vilka insatser de använder sig av. Då detta utgör den huvudsakliga konkurrensfördelen i förhållande till övriga utförare finns dock få incitament för dessa att dela med sig av denna information.

Resultatbaserad styrning kan utformas på olika sätt. Dels kan hela eller delar av de externa utförarnas ersättning utfalla vid uppnått resultat. Resultatbaserad styrning kan även bestå i att upprätta ett system för att jämföra utförarnas resultat sinsemellan, ett så kallat ratingsystem. Arbetsförmedlingen har exempelvis använt ratingsystem för att utesluta leverantörer med lägst rating ur ett valfrihets-system.

En eventuell förlängning av avtalstiden kan också fungera som ett incitament för leverantören att prestera på visst sätt. Det finns även upphandlande myndigheter som förlänger avtalstiden enbart med vissa leverantörer på ett ramavtal, medan avtalsrelationen med andra leverantörer i samma ramavtal avslutas. Enligt utredningens uppfattning är det oklart när en sådan selektiv förlängning är tillåten.<sup>117</sup> Resultatbaserad styrning i form av ett ratingsystem bör dock kunna användas som stöd för de arbetssökandes val av leverantör i ett valfrihetssystem eller när en upphandling sker med individers val som fördelningsnyckel i LOU. När det gäller LOU bedömer utredningen att det är oklart om och i så fall hur man skulle kunna använda sig av leverantörernas prestationer (rating) under avtalstiden som fördelningsnyckel vid avrop.

---

<sup>117</sup> I Kammarrätten i Stockholms dom med målnummer 1355-15 hade en upphandlande myndighet avstått från att förlänga ett ramavtal med en av ramavtalsleverantörerna. Skälet till detta var att leverantören ifråga hade misskött sina åtaganden enligt avtalet. Kammarrätten ansåg inte att det var någon skillnad mellan att häva avtalet och att underlåta att förlänga det med hänvisning till att det förelåg grund för hävning enligt avtalet. Missförhållandena hos leverantören hade även förelegat vid tidpunkten för beslutet om att inte förlänga avtalet. Hur domstolen skulle bedöma en situation där förlängningsmöjligheten används som ett incitament för att styra leverantörernas prestationer i ett ramavtal med flera leverantörer, utan att grund för hävning föreligger, går inte att avgöra mot bakgrund av domen.

För att en jämförelse av leverantörernas resultat ska kunna ligga till grund för sådana åtgärder som nämns ovan krävs att rating-systemet tar hänsyn till skillnader i leverantörernas förutsättningar. I annat fall framstår resultatskillnader som skillnader i prestation, när det i själva verket kan bero på att vissa utförare får arbetssökande som står längre ifrån arbetsmarknaden. Resultatbaserad styrning hänger därför nära samman med förekomsten av statistisk profilering<sup>118</sup> av de arbetssökande.

### *Risk för cream-skimming och parking*

Resultatbaserad styrning ger incitament för de externa utförarna att uppnå målsättningen för tjänsten, men kan samtidigt leda till ökade skillnader mellan arbetssökande som står nära respektive långt ifrån arbetsmarknaden, om incitamenten inte är väl utformade. Detta beror på att privata utförare prioriterar de mest lönsamma och lättarbetade arbetssökande (detta kallas i forskningen för ”cream-skimming”) och lägger mindre tid och energi på de svåra fallen (detta kallas i forskningen för ”parking”).<sup>119</sup> Risken för parking uppstår i synnerhet om hela eller stora delar av ersättningen till de privata utförarna är resultatbaserad, för deltagare som bedöms vara alltför kostnadskrävande att arbeta med eller där möjligheten att uppnå resultat bedöms vara liten. Detta problem kan uppstå även om en viss tjänst är inriktad på en specifik grupp, exempelvis långtidsarbetslösa, eftersom det finns en stor variation även inom denna grupp.

Ett sätt att undvika cream-skimming och parking är att använda statistisk profilering av de arbetssökandes förutsättningar som grund för en differentierad ersättning till de privata utförarna, där olika ersättningsnivåer utgår beroende på hur långt de arbetssökande bedöms stå ifrån arbetsmarknaden. Om de arbetssökande som enligt den statistiska profileringen står långt ifrån arbetsmarknaden kommer i arbete eller utbildning främjar detta leverantörens rating i högre utsträckning än om de arbetssökande som ratingsystemet bedömer står nära gör det. Om alla delar av resultatbaserad styrning

---

<sup>118</sup> Statistisk profilering är en databaserad metod där en algoritm används för att beräkna sannolikheten för att en arbetslös med vissa egenskaper ska kvarstå i arbetslöshet efter en viss tid. I kapitel 7 beskrivs statistisk profilering närmare.

<sup>119</sup> Se exempelvis Koning och Heinrich (2013) och OECD (2014).

används, det vill säga utöver resultatbaserad ersättning även möjligheten att utesluta leverantörer ur LOV baserat på en jämförelse av leverantörernas resultat där hänsyn tagits till de arbetssökandes förutsättningar, ökar incitamenten för leverantörerna att arbeta med alla arbetssökande. Ytterligare ett sätt att minska risken för, samt konsekvenserna av, parking är att tidsbegränsa tjänsterna.

Det finns få studier om förekomsten av cream-skimming men något fler om förekomsten av parking inom ramen för utkontrakterade arbetsmarknadstjänster. I en studie från Nederländerna beskriver Koning och Heinrich (2013) att problem med cream-skimming och parking förefaller öka desto större del den resultatbaserade ersättningen utgör av den totala ersättningen till leverantörerna. I en studie från Frankrike visar Behagel m.fl. (2014) att de privata utförarna presterade betydligt sämre än den offentliga arbetsförmedlingen för de arbetssökande som stod längst ifrån arbetsmarknaden, vilket tolkades som ett tecken på parking bland de privata utförarna. Relativt omfattande problem med parking har enligt OECD (2014) förekommit inom ramen för de utkontrakterade arbetsmarknadstjänsterna i Storbritannien. Förekomsten av parking var enligt OECD (2012; 2017) vidare en anledning till att Australien lämnade en renodlad resultatstyrningsmodell baserad på en så kallad black box of delivery, till fördel för ett system där krav på innehåll i högre utsträckning ställs när arbetsmarknadstjänster utkontrakteras.

### *Risk för felaktighet i, eller manipulation av, resultatmätt*

Övergång till arbete eller utbildning är som tidigare nämnts två verifierbara resultatmätt. Trots detta finns det risk för felaktiga utbetalningar, missbruk och fusk. I vilken utsträckning det förekommer i praktiken beror bland annat på utformningen av ersättnings-systemet, inklusive hur resultat verifieras. Om myndigheten före utbetalning av resultat ersättning kräver ett anställningsbevis, utan formkrav, innebär detta exempelvis högre risk för missbruk och fusk än om myndigheten i stället skulle inhämta arbetsgivardeklaration för den arbetssökande från skattemyndigheten. Vidare kan till exempel bevis om antagning till en viss utbildning användas som grund för resultat ersättning, med risk för att den arbetssökande anmält sig utan att ha haft för avsikt att läsa denna utbildning. Leverantören

kan exempelvis ha kommit överens med den arbetssökande om att denne får ta del av ersättningen.

Om höga resultatersättningar kombineras med förmånliga löne- stöd kan detta därutöver ge upphov till skenanställningar. En leverantör har i dag möjlighet att anställa den arbetssökande i eget bolag och få anställningsstöd motsvarande 80 procent av den totala löne- kostnaden. Om den resultatersättning som utbetalas till leveran- tören för att den arbetssökande har kommit i arbete är högre än lönekostnaden (20 procent i exemplet ovan) för att anställa den arbetssökande i eget bolag i syfte att uppfylla villkoren för resultat- ersättning, uppstår incitament för en temporär skenanställning.

Det förekommer även att andra mål än övergång till arbete eller studier förespråkas som grund för resultatstyrning. Många arbets- sökande står så pass långt ifrån arbetsmarknaden att de tjänster de får ta del av inte syftar till arbete eller utbildning utan förväntas bidra till progression, det vill säga att deltagarna successivt stärker sin ställning och närmar sig arbetsmarknaden. Danska forskare (Rosholm m.fl. 2017) har försökt identifiera progression i form av mätbara indikatorer. Under fyra års tid bad de danska forskarna arbets- sökande försörjningstagare och deras handläggare att besvara ett antal enkätfrågor. Efter fyra år sammanställde forskarna resultatet av totalt cirka 27 000 enkätsvar. Genom statistisk analys identifierades faktorer som kunde sägas motsvara progression, det vill säga som ökade de arbetssökandes sannolikhet att på sikt komma i arbete eller studier. De indikatorer som identifierades inom ramen för forsk- ningsprojektet kunde dock, tillsammans med tillgänglig registerdata, enbart förklara 14 procent av variationen i övergång till arbete eller utbildning efter ett års tid för arbetssökande som var 30 år eller äldre. Av den totala variationen i övergång och arbete kunde 86 procent därmed inte förklaras. För de arbetssökande som var under 30 år kunde en högre andel, 45 procent, av variationen förklaras, medan 55 procent inte kunde förklaras.

Indikatorer för progression kan därmed visserligen vara både mät- bara och objektiva, men bör inte användas som grund för resultat- styrning i det fall de i låg utsträckning bidrar till att klargöra huru- vida den arbetssökande har närmat sig arbetsmarknaden. Det låga förklaringsvärdet innebär att indikatorer för progression inte bör användas för att avsluta kontrakt eller utesluta leverantörer och bör inte heller användas för att utbetala ersättning.

Det förekommer även att resultatstyrning av leverantörer utgår från provresultat.<sup>120</sup> Ett resultat från ett prov är visserligen mätbart, men behöver inte vara objektivt. Ett sådant system är därmed beroende av en opartisk part för validering.

### *Renodlad resultatersättning begränsar mångfald av företag*

En ersättningsmodell som helt eller till stora delar är resultatbaserad innebär en risk för att endast kapitalstarka leverantörer kan tillhandahålla tjänster. Leverantörerna behöver kunna stå för kostnaden för lokal och personal under ett antal månader innan intäkter i bästa fall kommer in. En resultatbaserad ersättningsmodell innehåller också stora inslag av osäkerhet. Leverantören kan inte med säkerhet förutsäga framtida intäkter, genom att dessa beror på hur många och vilka arbetssökande som anvisas till eller väljer leverantören, det aktuella arbetsmarknadsläget, och så vidare. Detta begränsar möjligheterna för mindre företag att delta.

Ett begränsat antal företag kan visserligen underlätta uppföljning och möjliggöra stordriftsfördelar för de kontrakterade leverantörerna. Om målsättningen är att få till stånd ett system med ett fåtal leverantörer bör detta dock uppnås på ett transparent och icke-diskriminerande sätt, exempelvis genom att upphandla ett givet antal utförare, och inte på grundval av en ersättningsmodell som i praktiken stänger ute mindre företag. Det bör dock inte uteslutas att vissa krav på att kunna hantera volymer kan vara ett proportionerligt krav i upphandlingen. Ett sätt att minska såväl osäkerhet som behov av finansiella tillgångar är att kombinera den resultatbaserade ersättningen med olika typer av fasta ersättningar.

### *Förutsätter att rätt deltagare anvisas till tjänsten*

För att resultatbaserad styrning ska fungera krävs att Arbetsförmedlingens anvisning av arbetssökande till den resultatbaserade tjänsten är träffsäker samt att ersättningsnivån till leverantörerna för arbetssökande med olika förutsättningar och behov är ändamålsenligt utformade. I annat fall saknas förutsättningar för leverantörerna att

---

<sup>120</sup> Vissa kommuners ersättning till utbildningsleverantörer är exempelvis resultatbaserad och utgår från provresultat eller betyg, detta gäller exempelvis Växjö kommun.



uppnå målsättningen med tjänsten och få ersättning för sitt arbete. Mer om detta avhandlas i kapitel 7 där utredningen föreslår en förstärkt arbetsmarknadsbedömning.

### Styrning genom detaljerad specifikation av tjänsten

När målet med en viss tjänst inte kan verifieras – i meningen bevisas i domstol – behöver andra krav ställas om en sådan tjänst ska utkontrakteras. I de fall resultatstyrning inte lämpar sig bör en tjänst utkontrakteras genom att i detalj specificera samtliga krav för tjänsten i form av vad den ska innehålla och hur den ska utföras. Genom att leverantörernas prestation inte kan utvärderas på annat sätt än om de har uppfyllt uppställda villkor är det viktigt att den utkontrakterande parten ställer krav som är relevanta, heltäckande och verifierbara. I annat fall kan leverantörerna dra ned på kvaliteten i syfte att öka sin vinst. Om ett kontrakt inte innehåller heltäckande och verifierbara kriterier kan leverantörer agera i strid med kontraktets intention utan att det går att bevisa att det är ett kontraktsbrott. För en tjänst som inte kan resultatstyras krävs därtill att betydande resurser avsätts för att följa upp kontraktsvillkorens efterlevnad.

För övriga arbetsmarknadstjänster än Stöd och matchning ingår inte något explicit uppdrag i Arbetsförmedlingens avtal med de externa utförarna om att dessa ska matcha de arbetssökande till arbete eller utbildning. Arbetsförmedlingen tillämpar inte heller någon form av resultatbaserad styrning i förhållande till dessa utförare. För dessa tjänster används i stället detaljerade förfrågningsunderlag när externa utförare kontrakteras.

För tjänsten Introduktion till arbete uppgår förfrågningsunderlaget exempelvis till totalt 162 sidor och innehåller ett stort antal detaljerade krav på hur leverantörerna ska utföra tjänsten.<sup>121</sup> Förfrågningsunderlaget syftar enligt Arbetsförmedlingen till att säkerställa att samtliga relevanta krav regleras i avtalet.<sup>122</sup> Utredningen

---

<sup>121</sup> FFU Introduktion till arbete 2018 dnr Af-2018/0021 6637. Exempelvis anges att leverantörerna ska erbjuda hälso- och friskvårdsaktiviteter, där de fysiska aktiviteterna ska vara tillräckligt ansträngande för att få deltagarnas hjärta att slå snabbare än i vila. Leverantörerna ska vidare öva deltagarens sociala färdighet i form praktiska moment, ge grundläggande kunskap i att söka arbete på internet och i att hantera BankID.

<sup>122</sup> Frågor och svar om FFU Introduktion till arbete 2018 Af-2017/0062 2899.

noterar dock att Arbetsförmedlingen i den sedermera avbrutna upphandlingen inte ställde något krav på personaltäthet i tjänsten, utan angav att leverantören själv kunde avgöra vilken personaltäthet som var lämplig för att i tjänsten säkerställa avtalsefterlevnad och efterfrågad kvalitet.<sup>123</sup> Utifrån ett kontraktsteoretiskt perspektiv skulle detta kunna betraktas som ett ofullständigt kontrakt, genom att leverantörernas kostnader för tjänsten i hög grad består av personalkostnader, upphandlingen sker utifrån fri prissättning och i pris-konkurrens, och där målsättningen för tjänsten kan inte verifieras utifrån objektiva kriterier.

Arbetsförmedlingen valde dock, i det nya förfrågningsunderlaget för tjänsten, att åter ställa krav på personaltäthet.<sup>124</sup> Därutöver kan konstateras att Arbetsförmedlingen avsätter mycket resurser för att följa upp tjänsten. Minst en gång var sju vecka, under de upp till 56 veckor som tjänsten kan pågå, ska Arbetsförmedlingen genomföra uppföljningssamtal med deltagaren och leverantören. Under dessa uppföljningssamtal ska Arbetsförmedlingen göra en bedömning av deltagarens nuläge och progression i tjänsten samt eventuella behov av förändringar i den arbetssökandes planering.

---

<sup>123</sup> FFU Introduktion till arbete 2018 Af-2017/0062 2899 samt Frågor och svar om FFU Introduktion till arbete 2018 Af-2017/0062 2899.

<sup>124</sup> FFU Introduktion till arbete Af-2018/0021 6637.

## Referenser

- AMS (1984) *Ny organisation för den särskilt anordnade arbetsmarknadsutbildningen.*
- Arbetsförmedlingen (2011) *Interna och externa coachningstjänster – en utvärdering av resultatet.*
- Arbetsförmedlingen (2012) *Arbetsförmedlingens återrapportering till regeringen om kompletterande aktörer, 1 januari 2011–31 december 2012.*
- Arbetsförmedlingen (2013) *Rapport om fördjupad granskning av kompletterande aktörer.*
- Arbetsförmedlingen (2017a) *Strategi för upphandlade arbetsförmedlingstjänster.*
- Arbetsförmedlingen (2017b) *Införandeplan – Strategi för upphandlade arbetsförmedlingstjänster.*
- Arbetsförmedlingen (2017c) *Rättsligt ställningstagande – avtal mellan statliga myndigheter. Dnr. Af-2017/0058 2842.*
- Benmarker m.fl. (2009) *Betalt efter resultat – utvärdering av försöksverksamhet med privata arbetsförmedlingar, IFAU.*
- Benmarker, m.fl. (2013) *Effects of contracting out employment services: Evidence from a randomized experiment, Journal of Public Economics, Volume 98, February 2013, Pages 68–84.*
- Behagel, m.fl. (2014) *Private and Public Provision of Counseling to Job Seekers: Evidence from a Large Controlled Experiment. American Economic Journal: Applied Economics, 6(4): 142–74.*
- Black, m.fl. (2003) *Is the threat of reemployment services more effective than the services themselves? Evidence from random assignment in the UI system. American Economic Review 93(4):1313–27.*
- Bredgaard & Larsen (2008) *Quasi-Markets in Employment Policy: Do They Deliver on Promises?, Social Policy & Society 7:3, 341–352, Cambridge University Press.*
- Bruttle, O. (2007) “Contracting-out the Public Employment Service: A New Institutional Economics Perspective”, i de Koning, J. *The Evaluation of Active Labour Market Policies: Measures, Public Private Partnerships and Benchmarking.* Cheltenham: Edward Elgar.

- Cottier, m.fl. (2015). *Does outsourcing job search assistance help job seekers find and keep jobs?* IZA Discussion Paper.
- Cockx & Baert (2015), *Contracting Out Mandatory Counselling and Training for Long-Term Unemployed: Private For-Profit or Non-Profit, or Keep It Public?* IZA Discussion Paper.
- Crepón & van der Berg (2016) *Active Labor Market Policies*, IZA Discussion Paper No. 10321.
- Ds 2000:38 *En effektivare arbetsmarknadsutbildning*. Näringsdepartementet
- Forslund och Vikström (2010) *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*, IFAU.
- Gerdes (2015) *Does Performance Information Affect Job Seekers in Selecting Private Providers in Voucher-Based ALMP Programs?* IZA Discussion Paper.
- Greer m.fl. (2017) *The marketization of employment services – the dilemmas of Europe’s work-first welfare states*, Oxford University Press.
- Harkman, m.fl. (2010) *En utvärdering av kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin*, Working Paper 2010:2, Arbetsförmedlingen.
- IAF (2012) *Arbetsförmedlingens kontrollfunktion i samarbetet med kompletterande aktörer*.
- IAF (2018) *Kompletterande aktörer och Arbetsförmedlingens kontrollarbete: säkerställer Arbetsförmedlingen en korrekt avvikelserapportering?*
- Koning & Heinrich (2013) *Cream-skimming, parking and other intended and unintended effects of high-powered, performance-based contracts*. Journal of Policy Analysis and Management, 32(3), 461–483.
- Konkurrensverket (2013) *Valfritetssystem inom Arbetsförmedlingen*.
- Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten (2017) *Statistik om offentlig upphandling 2017*.
- Krug & Stephan (2015) *Private and Public Placement Services for Hard-to-Place Unemployed: Results from a randomized field experiment*, Industrial & Labor Relations Review; Ithaca Vol. 69, Iss. 2, (Mar 2016): 471.

- Laun & Thorsie (2014) *Does Privatization of Vocational Rehabilitation Improve Labour Market Opportunities? Evidence from a Field Experiment in Sweden*, *Journal of Health Economics*, 34, 59–72.
- Le Grand & Bartlett (1993) *Quasi-markets and Social Policy*, Palgrave Macmillan: London.
- Liljeberg, m.fl. (2009) *Vad innebär det att bli coachad? En utvärdering av jobbcoachningen vid Arbetsförmedlingen*, IFAU.
- Liljeberg & Söderström (2017) *Hur ofta träffas arbetsökande och arbetsförmedlare?* IFAU.
- Lundin (2011) *Marknaden för arbetsmarknadspolitik*, IFAU.
- Martinson och Sibbmark (2010a) *Vad gör de i jobb- och utvecklingsgarantin?* IFAU.
- Martinson och Sibbmark (2010b) *Vad gör de i jobbgarantin för ungdomar?* IFAU.
- OECD (2012) *Activating Jobseekers: How Australia Does It*.
- OECD (2014) *Connecting People with Jobs: Activation Policies in the United Kingdom*.
- OECD (2017) *Connecting people with jobs: Key Issues for Rising Labour market participation in Australia*.
- Prop. 1984/85:59 *Om ny organisation för den särskilt anordnade arbetsmarknadsutbildningen m. m.*
- Prop. 2013/14:133 *Direktupphandling*.
- Prop. 2015/16:195 *Nytt regelverk om upphandling*.
- Rehwald, m.fl. (2017) *Do public or private providers of employment services matter for employment? Evidence from a randomized experiment*. *Labour Economics*, vol. 45, issue C, 169–187.
- Rosholm m.fl. (2017) *BIP Indikatorer og jobsandsynlighed*, Væksthusets Forskningscenter.
- Riksrevisionen (2009) *Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?*
- Riksrevisionen (2014a) *Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – Rätt insats i rätt tid?*
- Riksrevisionen (2014b) *Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?*

- Riksrevisionen (2015) *Arbetsförmedlingens regionala anpassning av arbetsmarknadsutbildning*.
- Sibbmark m.fl. (2016) *Marknadsmekanismer i teori och praktik – erfarenheter från etableringslotsarna*, IFAU.
- Skipper & Sørensen (2013) *Effekten af andre aktørers beskæftigelsesindsats*, KORA, underlagsrapport till Rigsrevisionen.
- Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (2009) *Självkostnadskalkylering vid konkurrensutsättning och införande av valfritessystem*.
- SNS (2011) *Konkurrensens konsekvenser – Vad händer med svensk välfärd?*
- Statskontoret (2014) *Innovationer till en rimlig kostnad? En analys av Vinnovas förvaltningsutgifter*.
- Statskontoret (2012) *Kostnader för arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux – en jämförelse*.
- Struyven (2007) “Between Efficiency and Equality: New Public–Private Arrangements in Employment Assistance for the Unemployment” i de Koning, J. *The Evaluation of Active Labour Market Policies: Measures, Public Private Partnerships and Benchmarking*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Zsulkin, m.fl. (2014) *Nya aktörer inom arbetsmarknaden. Hur väl lyckas de och till vilken kostnad?* Forskningsrapport 2014/4, Institutet för Framtidsstudier.
- SOU 1990:31 *Perspektiv på arbetsförmedlingen*.
- SOU 1992:116 *Privat förmedling och uthyrning av arbetskraft*.
- SOU 1983:22 *Utbildning för arbetslivet*.
- SOU 2013:12 *Goda affärer - en strategi för hållbar offentlig upphandling*.
- SOU 2014:16 *Det ska vara lätt att göra rätt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*.
- SOU 2015:12 *Överprövning av upphandlingsmål m.m.*
- SOU 2016:78 *Ordning och reda i välfärden*.
- SOU 2017:82 *Vägledning för framtidens arbetsmarknad*.
- SOU 2018:44 *Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål*.

## Bilaga 1

### Arbetsförmedlingens enkätundersökningar

Arbetsförmedlingen genomförde under 2016 och 2017 ett antal enkätundersökningar riktade till dels olika målgrupper inom myndigheten och dels till 240 leverantörer. Nedan beskrivs antalet mottagare, svarande och svarsfrekvens per målgrupp för de enkätundersökningar som genomfördes under 2017.

Tabell 12.17 Mottagare, svarande och svarsfrekvens per målgrupp

| Målgrupp              | Mottagare | Svarande | Svarsfrekvens |
|-----------------------|-----------|----------|---------------|
| Arbetsförmedlare      | 5 111     | 2 684    | 53 %          |
| Externa tjänster      | 45        | 37       | 82 %          |
| Leverantörsuppföljare | 35        | 27       | 77 %          |
| Leverantörer          | 240       | 173      | 72 %          |

*Källa:* Arbetsförmedlingen.

### Arbetsmarknadsutredningens enkätundersökningar

Arbetsmarknadsutredningens enkätundersökningar till chefer och handledare hos leverantörer av tjänsten Stöd och matchning riktades till leverantörer i ett urval av leveransområden. Enkätundersökningen genomfördes med hjälp av företaget Action Dialog Partner.

Tjänsten tillhandahålls i totalt 72 leveransområden, vilka motsvarar de funktionella analysregionerna enligt 2005 års indelning (FA05). De 72 områdena delades in i 6 kategorier utifrån graden av konkurrens inom leveransområdet, mätt i antalet leverantörer per leveransområde. Uppgifter om antalet leverantörer per leveransområde inhämtades från Arbetsförmedlingen. De leveransområden där leverantör saknades (0 leverantörer) uteslöts. Utifrån ett förbestämt antal för respektive kategori valdes 10 leveransområden slumpmässigt ut. Beskrivning av fördelningen mellan de olika kategorierna samt de leveransområden som ingick i undersökningen framgår av tabell 12.18 nedan.

Tabell 12.18 Urval av leveransområden till enkäten

| Antal leverantörer per lev.område | Lev.områden med motsvarande antal leverantörer | Urval av lev.omrd. till enkät (antal) | Urval av lev.omrd. till enkät (namn) |
|-----------------------------------|--|---------------------------------------|--------------------------------------|
| 0                                 | 8  | 0                                     | –                                    |
| 1                                 | 12   | 2                                     | Gällivare, Mora                      |
| 2–5                               | 22   | 2                                     | Lycksele, Tranås                     |
| 6–25                              | 25   | 3                                     | Nyköping, Sundsvall, Ö-vik           |
| 26–50                             | 2  | 1                                     | Östergötland                         |
| >50                               | 3  | 2                                     | Göteborg, Stockholm                  |
| Totalt                            | 72   | 10                                    | 10                                   |

I hela landet fanns 196 registrerade leverantörer, av dessa fanns 123 leverantörer registrerade i de 10 utvalda leveransområdena. Samtliga leverantörer inom de 10 utvalda leveransområdena kontaktades med förfrågan om kontaktuppgifter till samtliga handledare för Stöd och matchning inom leveransområdet samt kontaktuppgifter till verksamhetsansvarig chef inom leveransområdet. Av de 123 leverantörerna inkom 104 leverantörer med kontaktuppgifter till utredningen. I tabellen nedan redovisas antalet handledare och chefer som var mottagare respektive som besvarade enkäten samt svarsfrekvensen för respektive enkät.

Tabell 12.19 Mottagare, svarande och svarsfrekvens per målgrupp

| Målgrupp   | Mottagare | Svarande | Svarsfrekvens |
|------------|-----------|----------|---------------|
| Chefer     | 135       | 115      | 85 %          |
| Handledare | 492       | 338      | 69 %          |

*Källa:* Utredningen.

Enkäten till handledarna syftade till att inhämta information om handledarnas bakgrund, hur de arbetade, samt vad de anser skulle kunna förbättra tjänsten. Enkäten till chefer syftade till att inhämta information om deras syn på bland annat avtalet och ersättningsmodellen för tjänsten.



## Bilaga 2

### Stöd och matchnings-leverantörers rating för arbetssökande som gör respektive inte gör aktiva val

Tabell 12.20 Skillnad i andel som har leverantör med olika ratingvärden mellan arbetssökande som gör aktiva val respektive ej gör aktiva val, per tidsperiod samt per förstagångsval respektive omval

| Ratingvärde | juli 2016–dec 2016 |        | jan 2017–juni 2017 |         | juli 2017–dec 2017 |          |
|-------------|--------------------|--------|--------------------|---------|--------------------|----------|
|             | Förstaval          | Omval  | Förstaval          | Omval   | Förstaval          | Omval    |
| 0           | -4,4 %**           | -1,0 % | -1,6 %             | 0,4 %   | -1,9 %*            | 0,6 %    |
| 1           | 1,1 %              | 0,0 %  | 1,4 %*             | -1,0 %* | -1,1 %             | -1,7 %** |
| 2           | 2,4 %*             | -0,6 % | 0,7 %              | -2,3 %* | -2,1 %             | -4,7 %** |
| 3           | 0,1 %              | 0,8 %  | -0,1 %             | 1,5 %*  | 5,1 %**            | 3,1 %**  |

*Källa:* Utredningens beräkningar utifrån underlag från Arbetsförmedlingen.

*Not.* Andel arbetssökande som valt eller tilldelats leverantörer med olika ratingvärde jämförs mellan de arbetssökande som gör aktiva val respektive de som inte gör aktiva val, dels för de sökande som väljer leverantör för första gången och dels för de sökande som gör ett omval. Aktivt val innebär att de arbetssökande själva väljer leverantörer. Ej aktivt val innebär av att den arbetssökande tilldelas den leverantör som utgör ickevalsalternativet för tjänsten, vilket under den angivna tidsperioden utgjordes av den leverantör som låg geografiskt närmast den arbetssökandes bostadsadress.

\* P-värde <0,05. \*\* P-värde <0,001.

## Bilaga 3

### Antaganden till kostnadsberäkning av arbetsmarknadstjänster i Arbetsförmedlingens egen regi

Prestationen Tjänster för att söka arbete består i huvudsak av Arbetsförmedlingens arbete med att skriva in de arbetssökande, göra arbetsmarknadspolitiska bedömningar och upprätta handlingsplaner. Utredningen utgår från att kostnaderna för prestationen kan fördelas på samtliga inskrivna arbetssökande, som under 2017 uppgick till i genomsnitt 641 000 personer per månad.

Prestationen Rekryteringstjänster till arbetsgivare utgörs av Arbetsförmedlingens arbete med att skaffa information och kunskap om arbetsgivares rekryteringsbehov, och består i huvudsak av myndighetens arbete med att tillhandahålla stöd i rekryteringsarbetet till de arbetsgivare som anmäler lediga platser till Arbetsförmedlingen. Utredningen utgår från att arbetet med rekryteringstjänster till arbetsgivare kan betraktas som en del av arbetet med att matcha arbetssökande med arbetsgivare, och det därmed kan baseras på motsvarande antal arbetssökande som tagit del av prestationen Tjänster för att söka arbete, det vill säga 641 000 personer.

Utredningen gör därutöver ett antagande om att de arbetssökande som Arbetsförmedlingen inte bedömer har en utsatt ställning på arbetsmarknaden inte får ta del av det arbete som sker inom ramen för prestationen Rustande/stärkande insatser.<sup>125</sup>

För prestationen Rustande/stärkande insatser utgår utredningen, från att arbetet inom ramen för denna prestation inriktas mot de arbetssökande som Arbetsförmedlingen bedömer tillhör en grupp med utsatt ställning på arbetsmarknaden. Beräkningarna utgår från 272 000 personer, vilket motsvarar antalet inskrivna arbetssökande i genomsnitt per månad under 2017 som Arbetsförmedlingen bedömde hade en utsatt ställning.

Prestationen Rustande/stärkande insatser avser tre typer av insatser: förstärkta förmedlingsinsatser, stöd och insatser inom ramen för rehabilitering och stöd och insatser inom etableringsuppdraget. Medan insatser inom rehabilitering och etableringsuppdraget riktar

---

<sup>125</sup> Arbetsförmedlingen bedömer att grupper med en eller flera av följande egenskaper har en utsatt ställning på arbetsmarknaden: personer som är födda utanför Europa, saknar fullföljd gymnasieutbildning, har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga eller är över 54 år.

sig till deltagare som bör bedömas ha utsatt ställning är det inte lika tydligt vilka arbetssökande som kan få del av de så kallade förstärkta förmedlingsinsatserna. De förstärkta förmedlingsinsatserna kan enligt Arbetsförmedlingens beskrivning bland annat inkludera vägledning och förstärkt matchningsstöd. Enligt Arbetsförmedlingen ska de volymer som redovisas i anslutning till respektive prestation i Arbetsförmedlingens årsredovisning betraktas som de huvudsakliga aktiviteterna och volymerna som Arbetsförmedlingen utfört inom ramen för denna prestation. Medan Arbetsförmedlingen redovisar volymuppgifter för insatser inom rehabilitering och etablering, saknas dock data helt för de förstärkta förmedlingsinsatserna.



## 13 Analys: Hur kan Arbetsförmedlingens uppdrag läggas ut på andra aktörer?

Utredningen ska enligt tilläggsdirektivet (dir. 2017:71) analysera och lämna förslag om hur de delar av Arbetsförmedlingens uppdrag som inte innebär myndighetsutövning kan läggas ut på andra aktörer och hur det statliga åtagandet i övrigt i så fall bör organiseras. För att besvara frågan behöver därför klargöras vad i myndighetens uppdrag som är myndighetsutövning.

I detta kapitel görs en genomgång av begreppet myndighetsutövning och vilka av Arbetsförmedlingens uppgifter som i detta sammanhang är relevanta att analysera. Vidare anges vissa utgångspunkter för att lägga ut arbetsmarknadspolitisk verksamhet, bl.a. vilka uppgifter som – oaktat myndighetsutövningsbegreppet – bör bedrivas i myndighetsform, liksom en diskussion kring vilka modeller för utförande av arbetsmarknadspolitik som är tänkbara och hur de bör bedömas. Slutligen görs en bedömning, uppgift för uppgift, av Arbetsförmedlingens uppdrag med fokus på hur den verksamhet som inte innebär myndighetsutövning kan läggas ut.

### 13.1 Myndighetsutövning

Begreppet myndighetsutövning är mycket vedertaget och förekommer i ett flertal författningar (se t.ex. prop. 2016/17:180 s.46 ff). Det finns dock inte någon författningsreglerad definition av begreppet som i stället tolkas utifrån äldre lagstiftning och förarbetsuttalanden. Vad det handlar om är enligt dessa en utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd,

avskedande<sup>1</sup> eller annat jämförbart förhållande. Utmärkande för all myndighetsutövning är att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Det kan avse både förpliktelser för enskilda och gynnande beslut. Karakteristiskt är att den enskilde befinner sig i ett slags beroendeförhållande (se prop. 1971:30).

Ytterligare ett kriterium som uppställs på myndighetsutövning är att det ska vara frågan om bindande beslut. Detta innebär att råd, upplysningar eller andra oförbindande besked samt sådan faktisk verksamhet som inte innebär tvång mot den enskilde inte innefattas (se t.ex. prop. 1996/97:90 s.26).

Kopplingen till den enskilde och dennes behov av rättssäkerhet m.m. har medfört att myndighetsutövning är reglerad i högre utsträckning än annan förvaltningsverksamhet. Det mest grundläggande är bestämmelsen i 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen om att en förvaltningsuppgift som innehåller myndighetsutövning endast får överlämnas åt andra juridiska personer och enskilda individer med stöd av lag. Vidare har förfarandebestämmelserna om förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden traditionellt varit mer omfattande när det rör myndighetsutövning, t.ex. i 1986 års förvaltningslag. Sedan den 1 juli 2018 gäller emellertid den nya förvaltningslagen (2017:900), där begreppet myndighetsutövning mönstrats ut och de processuella rättssäkerhetsgarantierna som huvudregel gäller i alla ärenden, inte bara i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild (prop. 2016/17:180 s. 48).

Trots utmönstringen från förvaltningslagen är begreppet myndighetsutövning fortfarande av stor vikt. Förutom nämnda begränsning i regeringsformen om hinder att utan lagstöd överlämna förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning kan särskilt skadeståndslagen och brottsbalken lyftas fram. I 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) regleras ett ansvar för staten eller en kommun att ersätta skador som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar. I brottsbalken (1962:700) finns bl.a. bestämmel-

---

<sup>1</sup> I takt med att regelverket kring offentliga anställningar har reformerats anses dock frågor om avskedande numera vara en civilrättslig fråga, se t.ex. prop. 1993/94:65 s. 93.

serna om tjänstefel i 20 kap. 1 § som inträder för den som uppsåtligt eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften.

## 13.2 Arbetsförmedlingens huvudsakliga uppdrag

I utredningens direktiv beskriver regeringen Arbetsförmedlingens huvudsakliga uppdrag som att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft och säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring. Vidare påtalas myndighetens samlade ansvar för handikappfrågor inom arbetsmarknadspolitiken och det särskilda ansvaret för att nyanlända invandrare erbjuds insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden. Regeringen anger att t.ex. platsförmedling, arbetsmarknadsutbildning och olika anställningsstöd är exempel på en rad olika insatser som Arbetsförmedlingen har till sitt förfogande för att genomföra uppdraget.

I de två senaste årsredovisningarna (för 2016 respektive 2017) har Arbetsförmedlingen själv, utifrån sin instruktion, delat in verksamheten i tre huvuduppgifter om totalt sju prestationer. Huvuduppgiften Matcha innehåller prestationerna Tillhandahålla infrastruktur för matchning, Rekryteringstjänster till arbetsgivare och Tjänster för att söka arbete. Huvuduppgiften Prioritera/Rusta innehåller prestationerna Program och aktiviteter med aktivitetsstöd, Subventionerade anställningar och Rustande/stärkande insatser. Huvuduppgiften Säkerställa innehåller prestationen Säkerställa arbetslöshetsförsäkringen som omställningsförsäkring (Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2017 s. 145).

Arbetsförmedlingen beskriver också på sin hemsida att deras viktigaste uppgift är att sammanföra arbetsgivare med arbetssökande. Myndigheten har formulerat sin vision som att ”vi gör Sverige rikare genom att få människor och företag att växa”.

Ett ytterligare sätt att beskriva verksamheten på är de funktioner som Arbetsförmedlingen utför: registrera personer som arbetslösa eller arbetssökande, kartlägga deras situation på arbetsmarknaden, upprätta en handlingsplan, bistå i jobbsökandet, utforma och besluta om kompetenshöjande insatser eller olika former av bidrag eller

subventionerade anställningar samt att säkerställa att de arbetslösa står till arbetsmarknadens förfogande.

Det finns alltså ett antal sätt att beskriva Arbetsförmedlingens verksamhet på. Det är dock tydligt att verksamheten innehåller betydligt fler inslag än att förmedla lediga arbeten. Som framgår av avsnitt 3.3.2 i kapitel 3 har också verksamhet som består av att förmedla lediga arbeten i allt större utsträckning börjat utföras på andra sätt i samhället än genom den offentliga arbetsförmedlingen. Även om myndigheten själv framhåller att deras viktigaste uppgift alltjämt är att sammanföra arbetsgivare med arbetssökande så har myndighetens roll alltså förändrats.

### 13.3 Arbetsförmedlingens uppgifter

Med Arbetsförmedlingens uppdrag avses de samlade uppgifter som särskilt faller på Arbetsförmedlingen och som framgår av instruktionen eller annan författning. Utöver specifika uppgifter för Arbetsförmedlingen finns allmänna uppgifter för alla förvaltningsmyndigheter under regeringen, t.ex. att ge service, lämna ut allmänna handlingar, upprätta årsredovisningar, samarbeta med andra myndigheter och löpande utveckla den egna verksamheten. Sådana allmänna uppgifter, vars utformning i stor utsträckning följer av myndighetens specifika uppdrag, tas inte med i denna framställning. Även allmänna uppgifter, som att anställa personal, kan dock innefatta myndighetsutövning. Detta kapitel är alltså inte en komplett genomgång av all myndighetsutövning som kan förekomma i Arbetsförmedlingen, utan syftar till att klargöra vilka delar av myndighetens uppdrag som inte är myndighetsutövning och kan läggas ut på andra aktörer.

Några begrepp framstår ofta som centrala i diskussioner om Arbetsförmedlingens uppdrag. Dessa är främst ”matchning” och den s.k. ”arbetsmarknadspolitiska bedömningen”. Dessa begrepp återfinns dock inte direkt i myndighetens instruktion (2007:1030) eller förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Beroende på hur matchningsbegreppet tolkas kan det innefatta alltifrån en mycket stor del av myndighetens verksamhet till en mer snäv avgränsning som t.ex. platsförmedling.



Vad gäller den arbetsmarknadspolitiska bedömningen framgår det av myndighetens egna föreskrifter att en sådan ska göras i samband med upprättandet av en handlingsplan. Vidare finns det för vissa insatser föreskrivet i förordning att Arbetsförmedlingen får besluta något om det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat, detta gäller exempelvis för anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program. I kapitel 7 lämnar utredningen förslag på hur denna bedömning ska tydliggöras och stärkas.

Den kan vidare noteras att den grundläggande uppgiften att registrera och av- respektive omregistrera arbetssökande inte utgör en reglerad uppgift.<sup>2</sup> Diverse regelverk förutsätter dock att den som står till arbetsmarknadens förfogande är anmäld hos som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen har t.ex. med stöd av bemyndigande i förordningen (1997:835), meddelat föreskrifter om hur anmälan för att ha rätt till arbetslöshetsersättning ska göras. Vidare kan en avregistrering eller redan en ändring i hur man är registrerad som arbetssökande leda till konsekvenser för den enskilde. Registreringsärenden är myndighetsutövning (se prop. 1971:30 s. 343 f.).

Myndighetens instruktion och förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten är de grundläggande författningarna för Arbetsförmedlingens verksamhet. Utredningen går igenom dessa i avsnitten 13.3.1 och 13.3.2 nedan. Bedömningarna i avsnitt 13.5 utgår från de uppgifter som finns i, eller i anslutning till, dessa författningar.

### 13.3.1 Arbetsförmedlingens instruktion

De två första paragraferna i förordningen med instruktion för Arbetsförmedlingen kan sägas vara kärnan i vad myndigheten är satt att göra. Av 1 § framgår att Arbetsförmedlingen ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. I 2 § regleras att myndigheten ska verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Detta ska ske genom att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft, prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden samt

---

<sup>2</sup> Föreskrifter om hur anmälan ska göras finns dock.

bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt. Bestämmelserna är mycket övergripande och delvis av målsättningskaraktär. För att klargöra vad i uppdraget som är myndighetsutövning eller inte behöver dessa övergripande bestämmelser brytas ner och konkretiseras. Myndighetens uppgifter har också preciserats, dels genom andra bestämmelser i instruktionen, dels i annan författning, där den mest grundläggande är förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

I 3 § instruktionen finns ett antal krav på hur myndighetens verksamhet ska utformas, t.ex. att den anpassas till skilda förutsättningar och behov i olika delar av landet och leda till ökad geografisk och yrkesmässig rörlighet bland de arbetssökande. Bestämmelserna i 3 § bör dock inte betraktas som myndighetens uppgifter i termer av vad som är den egentliga verksamheten. De är snarast att se som krav på den verksamhet som myndigheten enligt andra bestämmelser har att bedriva.

Ytterligare uppgifter regleras dock i 4 §, vilken består av sju punkter. I andra punkten anges att Arbetsförmedlingen ska anlita kompletterande aktörer för att snabbt och effektivt få arbetssökande i arbete. Detta är snarast att se som en förutsättning för hur befintliga uppgifter ska lösas, i linje med regleringen av kraven i 3 §, och bör därför kunna bortses från i detta sammanhang. Övriga sex punkter bör dock ses som uppgifter i den mening som kan vara relevant för denna framställning. Dessa är att:

- säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring,
- aktivt inhämta information om lediga arbeten,
- analysera, följa upp och utvärdera hur myndighetens verksamhet och de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna påverkar arbetsmarknadens funktionssätt,
- göra bedömningar av arbetsmarknadsläget för att tillhandahålla beslutsunderlag för den framtida arbetsmarknadspolitiken,
- bistå myndigheter och andra som bedriver uppföljning och utvärdering inom Arbetsförmedlingens verksamhetsområde, samt
- säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott samt i detta arbete samverka med berörda parter.

I 5–6 §§ regleras särskilda ansvarsområden för Arbetsförmedlingen, vilka avser handikappfrågor inom arbetsmarknadspolitiken respektive att nyanlända invandrare erbjuds insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden, inklusive en upplysning om myndighetens särskilda ansvar enligt lagen (2017:584) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Den skyldighet att samverka under vissa förutsättningar, som regleras i 14–15 §§, kan i förhållande till handikappområdet ses som en precisering av tidigare nämnd uppgift, medan det för samverkan inom rehabiliteringsområdet är en uppgift som inte regleras i instruktionen i övrigt.

I 7 § regleras Arbetsförmedlingens medverkan i EU-arbetet. Uppgiften kan bortses från i detta sammanhang. Antingen förutsätts det från EU-nivå att det är den offentliga arbetsförmedlingen som deltar och annars saknas rimliga skäl till varför uppgifterna, i den svenska strukturen, skulle ligga på någon annan än den offentliga arbetsförmedlingen. Som utredningen klargör i avsnitt 13.6.3 kommer det fortsatt finnas behov av en central arbetsmarknadsmyndighet, oaktat att delar som inte är myndighetsutövning kan utföras av andra aktörer. Om Arbetsförmedlingens uppdrag ändras i grunden kan det dock finnas anledning att av det skälet återkomma till frågan om vilken myndighet som är bäst lämpad att företräda Sverige i vissa arbetsmarknadsfrågor på EU-nivå.

På samma sätt bör här bortses från den tjänsteexport som Arbetsförmedlingen är bemyndigad att bedriva enligt 8 §. Myndigheternas tjänsteexport utgår i regel från den verksamhet som den är satt att bedriva på nationell nivå. Det är därför inte rimligt att en sådan uppgift överlåts till en annan aktör. Vidare kommer en minskning av övriga uppgifter också att påverka befogenheten att bedriva tjänsteexport, eftersom tjänsteexport bör bedrivas inom ramen för en myndighets kärnverksamhet.

Vidare bortses här från 9 och 11 §§, eftersom de bygger på att myndigheten utför vissa andra uppgifter. Även 12 § kan bortses från då den är en ren upplysningsbestämmelse och där uppgifterna [till största delen] redogörs för ändå.

### 13.3.2 Förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

I 1 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten anges att förordningen innehåller närmare bestämmelser om Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. I 5 § första stycket anges formerna för att bedriva den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Dessa är:

- platsförmedling,
- vägledning,
- arbetsmarknadspolitiska program,
- arbetsplatsintroduktion,
- arbetslivsinriktad rehabilitering, och
- verksamhet för unga med funktionshinder.

Några av formerna regleras i särskilda förordningar. Särskilt de arbetsmarknadspolitiska programmen omgärdas av omfattande reglering, både om vilka program som finns och möjligheter till ersättning för deltagare i programmen, liksom vissa fall av subventionerade anställningar.

Även frågor om vissa anställningsfrämjande åtgärder, arbetstillstånd och arbetslöshetsförsäkringen ingår i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, vilket bl.a. framgår av 5 § andra stycket.

Utöver ovan uppräknade former för hur den arbetsmarknadspolitiska verksamheten kan bedrivas ska Arbetsförmedlingen under den arbetssökandes medverkan också upprätta en individuell handlingsplan där sökandens skyldigheter, planerade aktiviteter och arbetssökandets inriktning anges, vilket framgår av 6 §. Den som är arbetslös ska utifrån sin handlingsplan lämna aktivitetsrapporter på löpande basis, vilka Arbetsförmedlingen ska granska enligt 6 a §.

Under rubriken Frågor om arbetslöshetsförsäkringen regleras i 16–16 d §§ bl.a. att Arbetsförmedlingen skyndsamt ska underrätta arbetslöshetskassan och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen om det kan antas att den som får eller begär arbetslöshetsersättning missköter arbetssökandet, förlänger eller orsaker tiden i arbetslöshet eller inte uppfyller de allmänna villkoren för rätt till ersättning.

Förutom den reglering av praktiskt och ekonomiskt stöd<sup>3</sup> som finns inom ramen för de arbetsmarknadspolitiska programmen har Arbetsförmedlingen också att tillämpa förordningarna (2006:1481) om stöd för nystartsjobb samt (2013:1157) om stöd för yrkesintroduktionsanställningar. Vidare har myndigheten uppgifter enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, där Arbetsförmedlingen bl.a. prövar vissa ersättningar och även beslutar om varning och avstängning från rätten till ersättning.<sup>4</sup> Arbetsmarknadspolitiska program och subventionerade anställningar utgör tillsammans en väsentlig del av Arbetsförmedlingens och arbetsmarknadspolitikens verktyg.

### 13.4 Vilken typ av verksamhet består Arbetsförmedlingens uppgifter av?

Det finns flera sätt att se på Arbetsförmedlingens verksamhet. Ovan görs en genomgång av merparten av myndighetens uppgifter så som de anges i instruktionen eller annan förordning. För att bättre kunna förstå myndighetens uppdrag i praktiken, och få en mer samlad bild av myndighetens uppdrag, kan dock finnas skäl att försöka gruppera de olika verksamheterna utifrån deras karaktär. Detta bör också underlätta bedömningen kring vad som är myndighetsutövning och inte. I detta sammanhang kan en och samma uppgift innehålla moment av olika karaktär, t.ex. att vara stödjande och samordnande för en fråga där man vid behov också har att besluta om åtgärder. En grov indelning görs därför nedan utifrån verksamhetens karaktär med en bedömning av om verksamhet av sådan karaktär innefattar myndighetsutövning.

En del av verksamheten är utformningen, inom givna ramar, och utförandet av den faktiska verksamhet som framför allt följer av förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, t.ex. att ge vägledning, att bedriva platsförmedling eller insatser som lämnas inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program. Sådan verksamhet bör inte kunna betraktas som myndighetsutövning. Härfter

<sup>3</sup> Med praktiskt stöd avses allmänna och särskilda arbetsmarknadstjänster, så som platsförmedling och vägledning, och med ekonomiskt stöd avses exempelvis anställningsstöd.

<sup>4</sup> Arbetsförmedlingen beslutar om varning och avstängning avseende aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning. Arbetsförmedlingen prövar rätten till ersättningar för vissa kostnader, exempelvis resor, logi och dubbelt boende. Arbetsförmedlingen prövar däremot inte rätten till aktivitetsstöd, etc.

benämns detta som ”utförande”. I sammanhanget saknar det betydelse om utförandet sker i egen regi eller genom en extern aktör som Arbetsförmedlingen har avtal med.

En arbetssökande har som regel inte en automatisk rätt att ta del av arbetsmarknadspolitiska insatser. Oftast krävs att Arbetsförmedlingen bedömer att en insats är arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Om en insats bedöms vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad kan arbetsförmedlingen anvisa den arbetssökande till insatsen. En arbetssökande är fri att avstå från en insats, men det kan innebära negativa konsekvenser för den enskilde.<sup>5</sup> Även i de fall negativa konsekvenser saknas innebär dock anvisningarna att Arbetsförmedlingen ensidigt beslutar om en förmån för den enskilde. Anvisningar är därför myndighetsutövning, liksom beslut i samband med detta, t.ex. återkallelser eller sanktioner om deltagaren har aktivitetsstöd.

En annan del är verksamhet som består av granskning och kontroll, i synnerhet av att arbetssökande aktivitetsrapporterar som sig bör och även i övrigt står till arbetsmarknadens förfogande, liksom att motverka felaktiga utbetalningar. Ibland innebär det att Arbetsförmedlingen själv fattar beslut om sanktioner, i andra fall att en underrättelse lämnas till arbetslöshetskassan som har att besluta om åtgärder. Fastän underrättelserna inte är bindande styrs de av offentligrättsliga föreskrifter och kan få indirekta rättsliga konsekvenser för den enskilde. De bör därför anses ske vid myndighetsutövning utan att vara myndighetsutövning i sig.

Genom att vara anmäld som arbetslös hos Arbetsförmedlingen och uppbära ersättning i någon form, kan den enskilde sägas vara i en form av beroendeställning gentemot det offentliga. Detta gäller även vid utförande verksamhet. Även om denna inte är myndighetsutövning (se ovan) förutsätter den kontroll och uppföljning av den arbetssökandes deltagande, med möjliga beslut om sanktioner. Det finns dock inte skäl att för den sakens skull betrakta utförande verksamhet som myndighetsutövning. Kontroll och granskning kan utformas på olika sätt, där det är fullt möjligt att skilja på rollerna mellan den som bedriver en verksamhet och den som granskar en deltagares aktivitet i densamma.

---

<sup>5</sup> Att avvisa en erbjuden insats utgör exempelvis grund för sanktion i förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser och i lagen om arbetslöshetsförsäkringen.

Arbetsförmedlingen bedriver också verksamhet som inte har anknytning till enskilda ärenden, t.ex. att göra analyser och prognoser inom sitt område. Sådana uppgifter är inte myndighetsutövning.

## 13.5 Vilka delar av Arbetsförmedlingens verksamhet innebär myndighetsutövning?

### 13.5.1 Kontrolluppdraget

**Bedömning:** Uppgiften i 4 § 1 instruktionen ska tillsammans med 6 a tredje stycket och 16 §§ förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten betraktas som merparten av Arbetsförmedlingens kontrolluppdrag och antingen är myndighetsutövning i sig själv eller sker vid myndighetsutövning.

Uppgiften i 4 § 1 instruktionen om att säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring ska läsas tillsammans med 16 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Där stadgas att Arbetsförmedlingen skyndsamt ska underrätta arbetslöshetskassan och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) om det kan antas att en arbetssökande som får eller begär arbetslöshetsersättning missköter arbetssökandet, förlänger tiden i eller orsakar arbetslösheten enligt 43–43 b §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) eller inte uppfyller de allmänna villkoren för rätt till ersättning i 9 eller 11 §§ samma lag.

Kontrolluppdraget i 16 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten innebär en förpliktelse för Arbetsförmedlingen. En underrättelse till arbetslöshetskassan innebär dock inte myndighetsutövning, eftersom det inte är fråga om ett beslut eller en faktisk åtgärd som direkt får rättsverkningar för den enskilde. Det är arbetslöshetskassan som beslutar om eventuella sanktioner för den som uppbar ersättning därifrån. I fråga om straffansvar för tjänstefel har dock Högsta domstolen, i ett mål om anmälansskyldighet för en förskola vid kändedom om något som innebär att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd, framhållit att åtskilliga åtgärder eller uteblivna sådana som ingår endast som ett led i myndighetsutövning är att anse som utförda ”vid myndighetsutövning”. Det är fråga om åtgärder som styrs av offentlighetsrättsliga föreskrifter

och som indirekt kan få rättsliga konsekvenser för den enskilde (Högsta domstolens dom meddelad den 18 december 2014, mål nr B 6273-13). En underrättelse från Arbetsförmedlingen – om att det kan antas en arbetssökande missköter sitt arbetssökande, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar arbetslösheten, enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring, eller inte uppfyller de allmänna villkoren för rätt till ersättning enligt samma lag – bör därför anses ske vid myndighetsutövning, åtminstone i straffrättslig mening.

Bestämmelsen i 16 § förordningen om den arbetsmarknads-politiska verksamheten bör alltså ses som en precisering av den uppgift som följer av 4 § 1 instruktionen. Denna uppgift har nära samband med uppgiften i 6 a § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten om att skyndsamt granska inkomna aktivitetsrapporter. En sökande som inte lämnar sin aktivitetsrapport i tid kan stängas av från ersättning enligt 43 § första stycket 2 ALF. Vidare är aktivitetsrapporterna ett verktyg för att kontrollera om den arbetssökande aktivt söker lämpliga arbeten för att kunna meddela a-kassan om det finns anledning att anta att så inte är fallet i enlighet med 43 § första stycket 5 samma lag. Till skillnad från uppgiften som framgår av 4 § instruktionen och 16 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten avser dock regleringen i 6 a § förordningen ett större tillämpningsområde än mottagare av ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Granskningen avser alla arbetslösa aktiviteter oavsett om ersättning lämnas eller i sådana fall i vilken form. För den som uppstår ersättning i enlighet med förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser är det Arbetsförmedlingen som enligt 6 kap. 2–4 och 12 §§ har att pröva frågor om varning och avstängning från rätten till ersättning. Regelverket enligt nu aktuell förordning har mycket stora likheter med ALF, bl.a. kraven på aktivitetsrapportering och att aktivt söka lämpliga arbeten. I dessa fall utgör granskningen enligt 6 a § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten underlag för Arbetsförmedlingens egna beslut, som är myndighetsutövning, i stället för underrättelser till arbetslöshetskassorna.

Justitieombudsmannen (JO) har angett att regleringen i 12 kap. 4 § regeringsformen om att lägga ut förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning på enskilda avser hela handläggningen av ett ärende, där beredningen av och beslutet i ett ärende i princip



måste anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift (JO 2001/02 s. 250). En myndighet kan därmed inte utan lagstöd lägga ut beredningen av ett ärende som innefattar myndighetsutövning, även om myndigheten själv skulle behålla rollen som beslutsfattare. Granskningen av aktivitetsrapporter och bedömning av övrigt underlag samt eventuella beslut om sanktioner, bör då ses som en samlad process när Arbetsförmedlingen fattar beslut om sanktioner vid aktivitetsstöd.

Som framgår ovan ser dock ärendegången vid sanktioner olika ut beroende på vilken ersättning den arbetslöse har. Vid avstängning från rätten till ersättning från arbetslöshetskassan svarar arbetslöshetskassorna för att bereda ärendet och fatta beslut, även om ärendet initieras genom en underrättelse från Arbetsförmedlingen. Det skulle kunna anföras att arbetslöshetskassornas beredning är skild från Arbetsförmedlingens process för underrättelser, vilket skulle tala för att sådan verksamhet utan särskilt lagstöd kan läggas ut på annan aktör, då uppdelningen av handläggningen redan har gjorts i författning och den del som avser Arbetsförmedlingen inte är myndighetsutövning. Givet att Arbetsförmedlingens uppgift dock är författningsreglerad och att anses som utförd vid myndighetsutövning, på sätt som framgår ovan, bör dock denna skillnad i ärendegången inte innebära någon skillnad i praktiken.

IAF har i flera rapporter behandlat uppgiften som följer av 16 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten som myndighetsutövning (se t.ex. IAF 2010:23 och IAF 2012:4). Frågan har aktualiserats bl.a. i samband med avtalsvillkoren för kompletterande aktörer och huruvida dessa inneburit att Arbetsförmedlingen utan lagstöd överlämnat uppgifter som innefattar myndighetsutövning. En viktig princip som framgår bl.a. av IAF 2010:23 (s. 19 f) är att Arbetsförmedlingen inte kan överlåta ansvaret för kontrollfunktionen. Detta bör dock enligt utredningens mening inte utesluta att avtalsmässiga krav på att kompletterande aktörer ska underrätta Arbetsförmedlingen vid på förhand uppställda situationer. Konstruktionen förutsätter emellertid att Arbetsförmedlingen har tillräckliga verktyg för att fortsatt kunna följa upp och kontrollera den arbetsökande utifrån sitt författningsreglerade uppdrag. Till exempel behåller programdeltagare sin handlingsplan hos Arbetsförmedlingen även när de är hos en kompletterande aktör samt fortsätter att aktivitetsrapporterna till Arbetsförmedlingen. Det ställer också krav på

hur avtalsvillkoren utformas för att inte ge intryck av att en kompletterande aktör har ett större ansvar än vad som är fallet.

Arbetsförmedlingen anger i årsredovisningen för 2016 att uppgiften att säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring innefattar två saker: dels att följa upp arbetssökandet för att ge anpassat stöd för en snabb omställning, dels att säkerställa att den arbetssökande inte missköter arbetssökandet (s. 105 f). Eftersom de förra åtgärderna ingår naturligt i flera andra uppgifter bedömer utredningen att uppgiften i första hand avser kontroll av den arbetssökande snarare än stöd. Denna bedömning är i linje med Arbetsförmedlingens uppskattade tidsåtgång för prestationen att säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring, vilken består av att granska aktivitetsrapporter samt tillämpa reglerna för åtgärdssystemet i arbetslöshetsförsäkringen respektive aktivitetsstödet, med undantag för etableringsersättningen (s. 119). Arbetsförmedlingen inkluderar således det kontrollerande arbetet kopplat till aktivitetsstödet till prestationen. Utredningen instämmer i att Arbetsförmedlingens kontrolluppdrag bör hanteras så samlat som möjligt. Uppgiften i 4 § 1 instruktionen ska då ses tillsammans med 6 a tredje stycket och 16 §§ förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten som myndighetens huvudsakliga kontrolluppdrag och är eller sker vid myndighetsutövning.

**Verksamhetens omfattning:** Enligt årsredovisningen för 2017 användes 3,9 procent av tillgängliga personalresurser för prestationen att säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring, vilket motsvarade 392 miljoner kronor (s. 119). I detta ingår kostnader kopplade till kontroll av ersättningsmottagare av aktivitetsstöd, dock inte mottagare av etableringsersättning.

### 13.5.2 Felaktiga utbetalningar och bidragsbrott

**Bedömning:** Uppgiften i 4 § 7 instruktionen om att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott samt i detta arbete samverka med berörda parter är myndighetsutövning.

Vid utbetalningar av ersättningar eller ekonomiskt stöd finns ett ansvar för Arbetsförmedlingen att återkräva belopp som har lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp, t.ex. 34–39 §§ förordningen (2018:48) om särskilt anställningsstöd och 8 kap. förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. För enskilda är lämnande av oriktiga uppgifter m.m. ett brott i enlighet med bestämmelserna i bidragsbrottslagen (2007:612). Vid misstanke om brott ska myndigheten anmäla detta till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten.

Ett återkrav behöver inte vara myndighetsutövning även om det kommer till uttryck i ett formellt beslut. JO har t.ex. uttalat att en kommuns beslut om återkrav enligt 9 kap. 1–2 §§ SoL inte var myndighetsutövning. Om den enskilde inte frivilligt betalar är socialnämnden enligt 9 kap. 3 § SoL hänvisad till att väcka talan hos förvaltningsrätten och socialnämndens beslut kan inte läggas till grund för exekutiva åtgärder mot den enskilde. JO menade att ett sådant beslut om återkrav inte är att betrakta som ett bindande förvaltningsbeslut och att det heller inte har några rättsverkningar för den enskilde. Beslutet sågs i stället som ett s.k. partsbesked, där myndigheten framställer ett krav mot den enskilde men som endast uttrycker myndighetens ståndpunkt i frågan (JO:s beslut 2015-06-11, dnr 2988-2013). För Arbetsförmedlingens beslut om återkrav är läget annorlunda. I t.ex. 34–35 §§ förordningen om särskilt anställningsstöd klargörs att mottagare av ekonomiskt stöd som lämnat oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att stöd har lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp är återbetalningsskyldig och att Arbetsförmedlingen ska återkräva det felaktigt utbetalda beloppet. Beslut om återkrav är inte överklagbara enligt 41 §. Besluten är bindande, innehåller rättsverkningar för den enskilde och är således myndighetsutövning. Motsvarande gäller för återkrav på andra grunder, t.ex. förordningen (2013:1157) om stöd för yrkesintroduktionsanställningar eller förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

Den anmälningsskyldighet som följer av bidragsbrottslagen innebär en förpliktelse för Arbetsförmedlingen. I liket med vad som ovan anförs om kontrolluppdraget, och återgivande av HD:s praxis, innebär själva anmälan inte myndighetsutövning i sig eftersom det inte är fråga om ett beslut eller en faktisk åtgärd som direkt får rättsverkningar för den enskilde. Det är dock fråga om åtgärder som styrs

av offentligrättsliga föreskrifter och som indirekt kan få rättsliga konsekvenser för den enskilde. Arbetsförmedlingens anmälnings-skyldighet vid misstänkt brott sker därför vid myndighetsutövning, utan att vara myndighetsutövning i sig.

Vidare anges i instruktionen särskilt att samverkan ska ske med berörda parter för uppgiften. I årsredovisningen för 2016 anger Arbetsförmedlingen att myndigheten under de senaste två åren ingått i myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet (s. 123). Det kan tänkas att arbetet mot felaktiga utbetalningar och för att motverka bidragsbrott innehåller andra aktiviteter, t.ex. intern och extern kontroll och insatser av informationskaraktär för att underlätta för den enskilde att göra rätt. Sådana insatser behöver inte vara myndighetsutövning, men faller naturligt på den aktör som ansvarar även i övrigt. Den huvudsakliga uppgift som följer av 4 § 7 instruktionen är antingen myndighetsutövning eller sker vid myndighetsutövning. Myndighetens arbete med att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott samt i detta arbete samverka med berörda parter, bör därför i sin helhet betraktas som myndighetsutövning i detta sammanhang.

**Verksamhetens omfattning:** Under 2017 uppgick antalet juridiska personer som varit föremål för kontrollutredning till närmare 4 400, och närmare 9 500 beslut om återkrav fattades. Detta utgör ökning med 10 procent sedan 2016 och 65 procent sedan 2015. Sammanlagt uppgick återkraven till ett belopp av 221 miljoner. Myndigheten svarade också för 52 polisanmälningar, varav cirka hälften avsåg bedrägeri och hälften bidragsbrott.

Uppgiften medför rimligen personalkostnader av inte oväsentlig storlek. Dock saknas i denna del en uppskattning i årsredovisningen över hur stor andel av personalkostnaderna som använts för att utföra uppgiften.

Det kan i sammanhanget noteras att verksamheten inte innefattar Arbetsförmedlingens arbete med att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs till myndighetens leverantörer och andra externa utförare.

### 13.5.3 Beslut om subventionerade anställningar

**Bedömning:** Beslut om subventionerade anställningar är myndighetsutövning, inklusive verksamhet förknippad med förordningarna om stöd för nystartsjobb respektive stöd för yrkesintroduktionsanställningar i sin helhet.

Som framgår av avsnitt 13.5.6 bedrivs vissa former av subventionerade anställningar eller liknande som arbetsmarknadspolitiska program, där anvisningar och beslut kring dessa är myndighetsutövning. Därutöver tillkommer förordningarna (2018:43) om stöd för nystartsjobb samt (2013:1157) om stöd för yrkesintroduktionsanställningar. Om villkoren för både arbetsgivare och den arbets sökande är uppfyllda beviljar Arbetsförmedlingen stöd enligt förordningarna. Arbetsförmedlingen ska se till att stöden används på föreskrivet sätt. Den arbetsgivare som har fått stöd ska ge Arbetsförmedlingen eller den som Arbetsförmedlingen utser tillfälle att granska verksamheten och lämna de uppgifter som behövs för granskningen. En mottagare av stöd är återbetalningsskyldig om han eller hon genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att stöd har lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp. Vidare kan Arbetsförmedlingens beslut omprövas hos myndighetens centrala enhet för omprövning, om det begärs av den som beslutet gäller. Vid omprövningen får beslutet inte ändras till den enskildes nackdel. Vissa beslut kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Sammantaget innehåller förordningarna om stöd för nystartsjobb respektive yrkesintroduktionsanställningar klara uttryck för både förpliktelser för enskilda och gynnande beslut och bör i sin helhet betraktas som myndighetsutövning.

**Verksamhetens omfattning:** För prestationen Anställningar med stöd, inklusive sådana anställningar med stöd som i sig utgör arbetsmarknadspolitiska program, använde Arbetsförmedlingen 8,1 procent av tillgängliga personalresurser till en förvaltningskostnad av 807 miljoner, enligt årsredovisningen för 2017 (s. 97).

### 13.5.4 Anställningsfrämjande åtgärder och arbetstillstånd

**Bedömning:** Anställningsfrämjande åtgärder som avses i 5 § andra stycket förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten är myndighetsutövning. Frågor om arbetstillstånd som avses i samma stycke innehåller inslag av myndighetsutövning.

Av 5 § andra stycket förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten framgår att verksamheten omfattar vissa anställningsfrämjande åtgärder. Dessa regleras närmare i lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder. Det avser bl.a. åtgärder för att främja anställning av äldre arbetstagare och arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga. Arbetsförmedlingen ges i lagen tydliga befogenheter att utöva makt över arbetsgivare, bl.a. genom att förelägga dem vid vite att lämna uppgifter om vissa förhållanden eller meddela anvisningar i fråga om särskilda åtgärder som ska vidtas. Uppgiften bör i sin helhet anses som myndighetsutövning.

Det anges vidare i 5 § andra stycket att den arbetsmarknadspolitiska verksamheten också omfattar frågor om arbetstillstånd. Arbetsförmedlingen beslutar om arbetstillstånd för en utlänning att ha anställning som avser befattning på svenskt fartyg i utrikes trafik i enlighet med lagen (1989:532) om tillstånd för anställning på fartyg med tillhörande förordning (1989:548). Vidare får Migrationsverket i enlighet med 5 kap. 13 § andra stycket utlänningsförordningen (2006:97) meddela föreskrifter att Arbetsförmedlingen får besluta om arbetstillstånd enligt samma förordning. Beslut om arbetstillstånd avser en rättighet för den enskilde och är myndighetsutövning. I 5 kap. 2 § utlänningsförordningen finns också en bestämmelse om att Migrationsverket efter samråd med Arbetsförmedlingen för en förteckning över etablerade arrangörer, vilkas bokningar kan undantas från kraven på arbetstillstånd. Sådana samråd är inte bindande och utgör inte myndighetsutövning för Arbetsförmedlingens del.

Frågor om arbetslöshetsförsäkringen, som också nämns i 5 § andra stycket förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, har behandlats i avsnitt 13.5.1.

**Verksamhetens omfattning:** Frågor om anställningsfrämjande åtgärder och arbetstillstånd nämns inte alls i myndighetens årsredovisning. Utredningen utgår från att verksamheten relativt myndighetens andra uppgifter är begränsad.

### 13.5.5 Platsförmedling

**Bedömning:** Uppgiften i 4 § 3 instruktionen om att aktivt inhämta information om lediga arbeten är inte myndighetsutövning.

Platsförmedling som anges i 5 § första stycket 1 förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten är inte myndighetsutövning. Att anvisa en arbetssökande att söka ett arbete är dock myndighetsutövning.

Verksamheten med att aktivt inhämta information om lediga arbeten består inte av beslut eller andra åtgärder som riktar sig mot enskilda. Det är därför inte myndighetsutövning. Platsförmedling innebär att den enskilde får information och erbjudanden om lediga arbeten och att arbetsgivare får hjälp med att finna lämpliga arbetssökande till lediga platser. Platsförmedling till enskilda kan ske formlost eller som formaliserade anvisningar till arbete i enlighet med 7 a § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Platsförmedling som sker formlost medför inget krav på den sökande och kan betraktas som service, vilket inte är myndighetsutövning. Platsförmedling som sker genom anvisning medför däremot ett krav för den som uppstår någon form av ersättning att söka det anvisade arbetet, annars kan ersättningen stängas av. En anvisning är därför ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till den enskilde och är myndighetsutövning.

**Verksamhetens omfattning:** Uppgiften att aktivt inhämta information om lediga arbeten syns inte uttryckligen i årsredovisningens prestationer. Uppgiften bör dock ingå i vad myndigheten benämner som huvuduppgiften Matchning med prestationerna Tillhandahålla infrastruktur för matchning, Rekryteringstjänster till arbetsgivare samt Tjänster för att söka arbete. Närmast till hands bör vara att se uppgiften som en del i infrastrukturen för matchning, vilken tog

1,6 procent av tillgängliga personalresurser under 2017 till en förvaltningskostnad av 159 miljoner kronor. Det är dock omöjligt att utifrån det uppskatta omfattningen av uppgiften att aktivt inhämta information om lediga arbeten, i den mån en sådan uppdelning kan göras, då infrastrukturen behöver data, som för att göra nytta behöver användare och så vidare. Vidare bör inte uteslutas att information om lediga arbeten kan inhämtas i samband med särskilda arbetsgivar-kontakter och ses som en rekryteringstjänst för arbetsgivare.

Även platsförmedling bör ingå i huvuduppgiften Matchning, och kan vara del av alla prestationer, vilken totalt tog 24 procent av tillgängliga personalresurser 2017 till en förvaltningskostnad av 2 396 miljoner kronor. Från detta bör dock räknas bort t.ex. arbetet med den arbetsmarknadspolitiska bedömningen och handlingsplaner och mer övergripande frågor som behandlas i s.k. branschråd.

Det framgår inte hur mycket resurser som myndigheten har lagt på att anvisa arbetslösa till att söka ett arbete, dvs den del av platsförmedlingen som utgör myndighetsutövning. Arbetsförmedlingen beslutade under 2015 om 140 platsanvisningar per 1 000 inskrivna arbetslösa och år, det totala antalet platsanvisningar uppgick samma år till cirka 52 000 (IAF 2017).

### 13.5.6 Arbetsmarknadspolitiska program och insatser

**Bedömning:** Det är inte myndighetsutövning att bedriva arbetsmarknadspolitiska program i enlighet med 5 § första stycket 3 förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program innebär dock myndighetsutövning, liksom beslut i samband med detta, t.ex. återkallelse eller sanktioner.

**Skälen för bedömningen:** Det anges i 9 § första stycket förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i vilka författningar som bestämmelser om programmen finns, bl.a. förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program och förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd. Det framgår av tredje stycket att en anvisning till program ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad och endast får göras om den framstår som lämp-



lig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. Deltagande i program är alltså en förmån som Arbetsförmedlingen beslutar om. Förutom möjligheten att ta del av insatser och aktiviteter inom ramen för ett program kan deltagandet också ge rätt till aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Den enskilde som uppbär ersättning från arbetslöshetsförsäkringen kan också stängas av från ersättning i enlighet med 43 a § första stycket ALF om hen väljer att avvisa en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas. Motsvarande reglering finns i 6 kap. 3 § förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Arbetsmarknadspolitiska program kan också innebära olika former av subventionerade anställningar.

Anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program är därför myndighetsutövning. Detsamma gäller för andra beslut som fattas av Arbetsförmedlingen i samband med detta, så som återkallelser (t.ex. enligt 37 § förordningen om arbetsmarknadspolitiska program) eller som avser sanktioner (t.ex. 6 kap. 2–4 och 12 §§ förordningen om ersättning för deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser).

Det är däremot inte myndighetsutövning att bedriva arbetsmarknadspolitiska program, det vill säga att utföra den verksamhet som följer av förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, t.ex. att ge vägledning, att bedriva platsförmedling eller insatser som lämnas inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program.

**Verksamhetens omfattning:** Enligt årsredovisningen för 2016 ägnade Arbetsförmedlingen 8,7 procent av personalresurserna till att förbereda, fatta beslut, genomföra och följa upp program och aktiviteter med aktivitetsstöd och etableringsersättning, motsvarande en förvaltningskostnad om 868 miljoner kronor. Totalt fattade myndigheten cirka 744 000 beslut om program med aktivitetsstöd eller etableringsersättning.

Det kan anmärkas att den s.k. SIUS-verksamheten redovisas under prestationen Rustande och stärkande insatser och alltså inte ingår i ovanstående summa, fastän det sker inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program. Vidare ingår inte beslut om subventionerade anställningar, även om de formellt kan ges inom ramen

för arbetsmarknadspolitiska program. Subventionerade anställningar behandlas i avsnitt 13.5.3.

Som framgår av avsnitt 12.6.1 i kapitel 12 saknas, utöver uppgifter om SIUS och specialistinsatser, statistik vad gäller Arbetsförmedlingen utförande verksamhet. Det är mot bakgrund av detta svårt att särskilja hur stor del av prestationen som består av myndighetsutövning, i form av bl.a. anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program som utförs i extern regi, respektive andelen av prestationen som består av att Arbetsförmedlingen i egen regi genomför arbetsmarknadspolitiska program, och som inte utgör myndighetsutövning.

Utredningen uppskattar i kapitel 12 att kostnaden för Arbetsförmedlingens arbete med att i egen regi bedriva arbetsmarknadspolitiska program och insatser (arbetsmarknadstjänster)<sup>6</sup> uppgick till mellan 3,2 och 4,2 miljarder kronor. Arbetsförmedlingens leverantörs-kostnader för köp av arbetsmarknadspolitiska program och insatser var 2017 3 686 miljoner kronor för deltagare med aktivitetsstöd och 2 511 miljoner kronor för deltagare i etableringsuppdraget.

### 13.5.7 Arbetsplatsintroduktion

**Bedömning:** Arbetsplatsintroduktion som anges i 5 § första stycket 4 förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten är inte i sig myndighetsutövning. Beslut om att erbjuda en arbetssökande arbetsplatsintroduktion är dock myndighetsutövning.

Närmare bestämmelser om arbetsplatsintroduktion finns i förordningen (2003:623) om arbetsplatsintroduktion. Med arbetsplatsintroduktion avses enligt 2 § nämnda förordning att en specialutbildad arbetsförmedlare fungerar som stödperson åt en arbetssökande utan erfarenhet av svenskt arbetsliv eller med begränsad sådan erfarenhet inför anställning, i inledningsskedet av en anställning eller under

<sup>6</sup> Utredningen använder i betänkandet i övrigt begreppet arbetsmarknadstjänster som beteckning för det praktiska stöd som Arbetsförmedlingen tillhandahåller till enskilda arbetssökande i intern eller extern regi. Underlagstjänster används som begrepp för de tjänster som syftar till att klargöra den arbetssökandes förutsättningar. Begreppen definieras närmare i avsnitt 2.4.2 i kapitel 2.

arbetspraktik som föregår en anställning. I likhet med genomförandet av arbetsmarknadspolitiska program eller andra insatser innebär utförandet av verksamheten inte myndighetsutövning.

Utöver vissa krav i 3 § om vem som får erbjudas arbetsplatsintroduktion framgår av 4 § att insatsen ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad och endast får lämnas om det är lämpligt både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. Arbetsförmedlingens beslut om arbetsplatsintroduktion får omprövas hos myndighetens centrala enhet för omprövning, men får inte överklagas, i enlighet med 7–8 §§. Det finns inga sanktioner kopplade till den enskilde om denne väljer att avvisa ett erbjudande om arbetsplatsintroduktion. Erbjudandet innebär dock att Arbetsförmedlingen beslutar om en författningsreglerad förmån för den enskilde, vilket utgör myndighetsutövning.

**Verksamhetens omfattning:** Verksamheten redovisas inte i myndighetens årsredovisning för 2017. Utredningen utgår från att verksamheten relativt myndighetens andra uppgifter är begränsad.

Arbetsplatsintroduktion har likheter med det särskilda stöd för introduktion och uppföljning, SIUS, som kan beviljas i enlighet med bestämmelserna i förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Målgrupperna skiljer sig emellertid åt då arbetsplatsintroduktionen riktar sig till personer som inte har mer än begränsad erfarenhet av svenskt arbetsliv oaktat funktionsnedsättning.

Det kan i sammanhanget noteras att en del av målgruppen för arbetsplatsintroduktion är personer som deltar eller deltagit i av kommunen anordnat introduktionsprogram som avses i den numera upphävda 11 § förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande.

### 13.5.8 Etableringsuppdraget

**Bedömning:** Uppgiften i 6 § instruktionen om Arbetsförmedlingens ansvar för att nyanlända invandrare erbjuds insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden, och inom ramen för det vara samordnande, stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter, är inte myndighetsutövning.

Det s.k. etableringsprogrammet ska bedömas som andra arbetsmarknadspolitiska program, där beslut om anvisning är myndighetsutövning medan själva utförandet av aktuella insatser inte är det. Utöver vad som följer genom etableringsprogrammet innebär Arbetsförmedlingens särskilda ansvar enligt lagen (2017:584) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, vilket nämns upplysningsvis i paragrafen, inte myndighetsutövning.

Arbetsförmedlingen har enligt 6 § instruktionen ett ansvar för att nyanlända invandrare erbjuds insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden, och inom ramen för det ska Arbetsförmedlingen vara samordnande, stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter. I lagen (2017:584) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, vilket nämns upplysningsvis i paragrafen, regleras Arbetsförmedlingens särskilda ansvar för vissa nyanlända. Till lagen hör förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, som är ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Enligt 4 § lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ansvarar Arbetsförmedlingen för att (vissa) nyanlända invandrare erbjuds insatser som syftar till att underlätta och påskynda deras etablering i arbets- och samhällslivet (etableringsinsatser), och ska enligt 5 § samordna etableringsinsatser och vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter.

Trots den likartade lydelsen mellan uppgiften i instruktionen respektive i lagen om etableringsinsatser finns det i praktiken en betydelskillnad mellan de två. Uppgiften i instruktionen är inte avgränsad till vissa nyanlända invandrare. Det saknas en lagstadgad definition av vad som avses med nyanlända invandrare. Enligt Arbetsförmedlingen är det arbetssökande födda utanför EU/EES som har varit i Sverige mindre än 37 månader efter de fått sitt uppehållstillstånd enligt utlänningslagen (2005:716) som avses med definitionen.<sup>7</sup> Uppgiften i lagen om etableringsinsatser avser enbart nyanlända invandrare som är mellan 20 och 64 år och som har fått uppehållstillstånd som flykting, kvotflykting eller skyddsbehövande enligt utlänningslagen (2005:716), samt personer som under vissa förutsättningar

<sup>7</sup> <https://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Om-Arbetsformedlingen/Etablering-av-nyanlanda/Fragor-och-svar-om-etableringsprogrammet.html>

kommit till Sverige som anhöriga till personer med sådana uppehållstillstånd.

Uppgiften i lag respektive instruktion att vara samordnande, stödjande och pådrivande i förhållande till andra berörda parter tar dels sikte på en övergripande nivå, dels gäller den i förhållande till enskilda.

På nationell nivå samverkar Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Försäkringskassan, SKL och länsstyrelserna inom ramen för en nationell samverkansdelegation kring mottagande och etablering av nyanlända. Arbetsförmedlingen är vidare sammankallande och initiativtagare till lokala överenskommelserna (LÖK) som tecknas mellan Arbetsförmedlingen, kommuner och andra myndigheter och organisationer. Överenskommelserna ska redogöra för parternas ansvarsfördelning, rutiner och gemensamma insatser. Arbetsförmedlingen ansvarar för regelbunden uppföljning och revidering av sådana överenskommelser (Arbetsförmedlingen, 2018).

Arbetsförmedlingen deltar även i Delegationen för unga och nyanlända till arbetes arbete. Delegationen har i uppdrag att utgå från det samordnande uppdrag som Arbetsförmedlingen har i relation till andra aktörer inom etableringsuppdraget och stödja och följa upp Arbetsförmedlingens samverkan med kommuner och andra relevanta aktörer.

I förhållande till enskilda tillhandahåller Arbetsförmedlingen och andra myndigheter individanpassad service och information till nyanlända invandrare inom ramen för myndighetsgemensamma mötesplatser, i syfte att dessa snabbare ska nå etablering i form av arbete, studier eller annan aktivitet. Försäkringskassan ansvarar för samordning och uppföljning av arbetet med myndighetsgemensamma mötesplatser.

Nyss nämnda uppgifter bör enligt utredningens mening ses som ett bemyndigande för Arbetsförmedlingen att agera inom vissa områden. Det är dock inte insatser som förutsätter någon särskild prövning för enskildas rätt att ta del av dem och utgör inte myndighetsutövning.

Vad gäller lagen och förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare utmynnar det, genom förordningen, också i etableringsprogrammet, som är ett arbetsmarknadspolitiskt program. Detta ska bedömas på samma sätt som övriga arbetsmarknadspolitiska program (se avsnitt 13.5.6). Det innebär att anvisningar till

programmet och beslut som i övrigt hör samman med detta, t.ex. kring etableringsersättning eller återkallelse är myndighetsutövning, däremot inte utförandet av insatserna.

### 13.5.9 Funktionshinder och arbetslivsinriktad rehabilitering

**Bedömning:** Uppgiften i 5 § instruktionen om Arbetsförmedlingens sektorsansvar för handikappfrågor inom arbetsmarknadspolitiken, utifrån vilket myndigheten ska vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter, är inte myndighetsutövning.

Uppgiften i 14 § instruktionen om att Arbetsförmedlingen särskilt ska samverka med Försäkringskassan, Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområdet, är inte myndighetsutövning.

Uppgiften om att Arbetsförmedlingen i samma syfte ska samverka med Försäkringskassan, kommun och landsting enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser, vilket nämns upplysningsvis i paragrafen, är inte myndighetsutövning.

Arbetslivsinriktad rehabilitering, som anges i 5 § 1 st. p. 5 i förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten är inte i sig myndighetsutövning. Beslut om att erbjuda en arbetssökande arbetslivsinriktad rehabilitering är dock myndighetsutövning.

Arbetsförmedlingen ska enligt 15 § instruktionen när det gäller unga med funktionshinder särskilt samverka med skolan för att underlätta övergången från skola till arbetsliv och med Försäkringskassan för att öka möjligheterna till egen försörjning genom arbete. Uppgiften utgör inte myndighetsutövning.

Sektorsansvaret tar sikte på en mer övergripande nivå än ärenden som avser enskilda. Arbetsförmedlingen anger på sin webbplats att man som sektorsansvarig myndighet inom arbetsmarknadspolitiken bidrar till att uppfylla de nationella handikappolitiska målen. Insatser kan bl.a. avse att öka deltagandet i arbetsmarknadsutbildningar eller påverka arbetsgivarnas vilja att anställa personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Det handlar om att

alla personer ska ges samma möjligheter att delta i arbetslivet, där det viktigaste målet anses vara att öka sysselsättningsgraden bland arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga så att den på sikt överensstämmer med befolkningens som helhet.<sup>8</sup> I uppdraget ingår bland annat att arbeta för att verksamhet, information och lokaler ska vara tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Sådan verksamhet är inte myndighetsutövning.

Sektorsansvaret ska alltså skiljas från Arbetsförmedlingens uppgifter som avser ärendehandläggning i ett enskilt fall. Myndigheten kan t.ex. besluta om insatser enligt förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, vilket är ett arbetsmarknadspolitiskt program som bl.a. kan innefatta beslut om subventionerade anställningar samt Särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS). Beslut av denna karaktär är myndighetsutövning och bedöms på annat håll i kapitlet.

Arbetsförmedlingen ska enligt 14 § instruktionen särskilt samverka med Försäkringskassan, Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområdet. Uppgiften är nära knuten till myndighetens sektorsansvar och de två uppgifterna samredovisas i myndighetens årsredovisning. Samverkan inom rehabiliteringsområdet syftar till att förbättra förutsättningarna på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning och ge dessa personer ett samlat stöd på väg mot arbete eller utbildning. Samverkansuppdraget utgör inte myndighetsutövning.

Arbetsförmedlingen ska även, i samma syfte, samverka med Försäkringskassan, kommun och landsting enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser, vilket nämns upplysningsvis i ovanstående paragraf. I lagen anges uttryckligen att samordningsförbunden inte får besluta i frågor om förmåner eller rättigheter för enskilda eller vidta åtgärder i övrigt som innefattar myndighetsutövning eller som avser tillhandahållande av tjänster avsedda för enskilda. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan sam-

---

<sup>8</sup> <https://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Om-Arbetsformedlingen/Samverkan/Arbetsinriktad-rehabilitering/Sektorsansvar-inom-handikappolitiken.html>

verkar enligt uppdrag i regleringsbrev kring individer som är sjuk-skrivna eller har sjuk- eller aktivitetsersättning med insatser som förkortar tiden i sjukförsäkringen.

Arbetslivsinriktad rehabilitering, som anges i 5 § första stycket p.5 i förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, är inte i sig myndighetsutövning. Med arbetslivsinriktad rehabilitering avses enligt 11 § i förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten att den som är i behov av särskilt stöd erbjuds utredande, vägledande, rehabiliterande eller arbetsförberedande insatser. Det är inte tydligt vad Arbetsförmedlingens uppgift i detta avseende består av, om det avser faktiska insatser som är särskilda förmåner för en enskild eller om uppgifterna är av en mer övergripande karaktär, i meningen att myndigheten ska hålla sig med vissa typer av insatser, oavsett om de kräver särskild prövning eller inte. Förfarandet tycks dock likna t.ex. arbetsplatsintroduktion och de arbetsmarknadspolitiska programmen.

Arbetsförmedlingen ska enligt 15 § instruktionen när det gäller unga med funktionshinder särskilt samverka med skolan för att underlätta övergången från skola till arbetsliv och med Försäkringskassan för att öka möjligheterna till egen försörjning genom arbete. Uppgiften preciseras närmare i 12 § i förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, i vilken anges att Arbetsförmedlingen ska samverka med skolan för att genom vägledning och information underlätta övergången från skola till arbetsliv för den som har ett funktionshinder och har fyllt 16 år men inte 30 år. I samma paragraf nämns upplysningsvis även Arbetsförmedlingens ansvar att enligt förordningen (2010:1710) samverka med Försäkringskassan för att öka möjligheterna till egen försörjning genom förvärvsarbete för den som får aktivitetsersättning enligt socialförsäkringsbalken. Detta samverkansuppdrag utgör i likhet med övriga samverkansuppdrag inte myndighetsutövning.

**Verksamhetens omfattning:** Sektorsansvaret för handikappfrågor ingår i likhet med den arbetslivsinriktade rehabiliteringen i prestationen Rustande och stärkande insatser under den s.k. huvuduppgiften Prioritering av dem som står långt från arbetsmarknaden. Prestationen omfattade totalt sett 20,9 procent av personalresurserna under 2017 till en förvaltningskostnad av 2 092 miljoner kronor. I Arbets-



förmedlingens årsredovisning anges att 169 944 personer med funktionsnedsättning var inskrivna vid myndigheten vid utgången av 2017, vilket motsvarar 27 procent av samtliga inskrivna vid myndigheten. Någon särskild redovisning av de personalresurser som avsattes till sektorsansvaret eller några volymer kopplade till detsamma anges inte i Arbetsförmedlingens årsredovisning.

Arbetsförmedlingen genomförde i samverkan med Försäkringskassan cirka 10 000 gemensamma kartläggningar av arbetssökande under 2017. Totalt uppgick Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader för samverkan med Försäkringskassan inom rehabiliteringsområdet till cirka 345 miljoner kronor, vilket fördelades ut i myndighetens marknadsområden (Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, 2018). Den gemensamma kartläggningen finansierades genom anslag 1:6 utgiftsområde 10, som disponeras av Försäkringskassan.

Arbetsförmedlingen beslutade därutöver om att tillhandahålla SIUS-konsulenter till cirka 9 300 arbetssökande. SIUS redovisas som tidigare nämnt under prestation Rustande och stärkande insatser, trots att verksamheten sker inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program. Under 2017 utgjorde SIUS-konsulenterna totalt 912 av myndighetens totala personalresurser. SIUS-konsulenterna finansieras genom anslag 1:4 utgiftsområde 14.

Vad gäller samverkan med Försäkringskassan, kommun och lands-ting enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (Finsam) uppger Arbetsförmedlingen i sin inläga till utredningen att uppgifter om personalresurser och förvaltningskostnad saknas, men uppskattar att det handlar om cirka 332 deltidsresurser.<sup>9</sup>

Redovisning av personalresurser och förvaltningskostnad saknas vad gäller uppdraget att samverka med skolan kring unga med funktionsnedsättning.

---

<sup>9</sup> Under 2017 fanns det 83 samordningsförbund och i varje förbunds styrelse deltog Arbetsförmedlingen med minst en ordinarie ledamot och en ersättare. Arbetsförmedlingen uppskattar att ytterligare två delresurser avsattes för varje samordningsförbund för att bereda underlag till respektive förbundsstyrelse. Sammantaget avsattes cirka 332 deltidsresurser till uppdraget.

### 13.5.10 Handlingsplaner

**Bedömning:** Upprättande av en handlingsplan i enlighet med 6 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten är inte myndighetsutövning.

Även om handlingsplanerna i dag har nära koppling till myndighetsutövningen finns inte hinder för att lägga över planeringsansvaret för den enskilde på en privat aktör. Ett förändrat ansvar kan dock kräva andra ändringar.

Om Arbetsförmedlingens roll i ett framtida system skulle komma att ändras, kommer den arbetsmarknadspolitiska bedömning som i dag görs som en del av handlingsplanen få en annan betydelse. Denna kommer sannolikt att utgöra myndighetsutövning.

Arbetsförmedlingen ska enligt 6 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten upprätta en individuell handlingsplan där sökandens skyldigheter, planerade aktiviteter och arbetssökandets inriktning anges. Som huvudregel ska planen upprättas senast 30 dagar från det att någon anmäler sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Vidare ska upprättandet ske under den arbetssökandes medverkan. Arbetsförmedlingen har utvecklat digitala verktyg för att underlätta för den arbetssökande att själv lägga in aktiviteter. I samband med det talar myndigheten numera om planering snarare än handlingsplan, då det senare har upplevts vara en ensidig åtgärd från myndigheten<sup>10</sup>. Formellt är det dock fortsatt handlingsplaner som upprättas. Arbetsförmedlingens ansvar för att upprätta handlingsplanerna påverkas inte av förenklingar för den enskilde att själv lägga in aktiviteter. Tvärtom förutsätter regelverket att den enskilde aktivt medverkar i att upprätta handlingsplanerna. Det är dock slutligen Arbetsförmedlingen som måste godkänna aktiviteter som den enskilde själv lagt in.

Det framgår av Arbetsförmedlingens föreskrifter (AFFS 2014:1) om individuella handlingsplaner att handlingsplanen ska innehålla en arbetsmarknadspolitisk bedömning som utgår från den arbetssökandes förutsättningar för arbete, arbetsmarknadens krav och Arbetsförmedlingens uppdrag. Handlingsplanen ska också innehålla inriktningen för arbetssökandet vad gäller yrkesområden och geografiskt

<sup>10</sup> Se t.ex. På jobbet #3 2017, s. 12.

sökområde. Vidare ska det framgå vilket stöd den arbetssökande kommer att få från Arbetsförmedlingen. Planerade aktiviteter ska ha sin utgångspunkt i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen, vara tidsatta och kunna följas upp. Det ska också anges hur och när själva handlingsplanen ska följas upp. Revidering ska göras vid behov så att handlingsplanen alltid är aktuell.

Det har direkta konsekvenser för den enskilde att inte medverka vid upprättandet av handlingsplanen, då det medför en varning eller avstängning som kan påverka rätten till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen (43 § första stycket 1 ALF) eller aktivitetsstöd (6 kap. 2 § första stycket 1 förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser). För mottagare av ekonomiskt bistånd kan socialtjänsten ställa krav på att en person medverkar vid upprättandet av en handlingsplan för att hen ska anses stå till arbetsmarknadens förfogande i enlighet med 4 kap. 1 § andra stycket SoL (se t.ex. prop. 2015/16:136 s. 22).

### **Handlingsplanen är inte bindande**

Trots den stora betydelse som handlingsplanerna har för den arbetssökande bedömer utredningen att uppgiften att under den sökandes medverkan upprätta handlingsplaner inte är myndighetsutövning. Handlingsplanen är inte bindande och kan inte i sig ligga till grund för några sanktioner eller rättigheter för den enskilde. Anvisningar till program eller andra insatser (se ovan/nedan) är att betrakta som egna beslut, med tillhörande krav på motiveringar m.m. i det särskilda fallet. En annan sak är att beslut om anvisningar kan fattas i samband med handlingsplanen.

Handlingsplanen kan vara en del av underlaget i bedömningen av huruvida en arbetssökande aktivt sökt lämpliga arbeten. I samband med förändringar i arbetslöshetsförsäkringen uttalade regeringen att handlingsplanen är en viktig utgångspunkt vid bedömningen av om den sökande är aktivt arbetssökande och att den inriktning på arbetssökandet som framgår av handlingsplanen därför är av stor vikt (prop. 2012/13:12 s. 37). Ytterst utgår dock bedömningen inte från om den arbetssökande följt sin handlingsplan eller inte, utan från tillämpliga regelverk inklusive IAF:s föreskrifter (IAFFS 2015:3)

om lämpligt arbete. I den mån handlingsplanen ges betydelse i bedömningen bör detta närmast liknas vid ett yttrande.

Vidare gäller reglerna i ALF från och med att personen anmäler sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Den sökande ska lämna in en aktivitetsrapport inom utsatt tid om inte något godtagbart skäl föreligger. Det faktum att Arbetsförmedlingen ännu inte hunnit upprätta en handlingsplan utgör enligt Arbetsförmedlingen inte ett godtagbart skäl för att inte lämna en aktivitetsrapport. Detta resonemang gäller även om Arbetsförmedlingen även efter 30 dagar har förflutit inte har upprättat en handlingsplan (se avsnitt 7.11.1 i kapitel 7 om bristerna i detta avseende), eller om en tidigare upprättad handlingsplan inte längre är aktuell. Resonemanget kan appliceras även på deltagare i arbetsmarknadspolitiska program, men då utifrån 6 kap, 2 § punkten 2 förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Myndighetsutövningen sker således oavsett om en handlingsplan är upprättad eller inte.

Den arbetssökandes skyldigheter ska anges i handlingsplanen, vilket bör ses som en upplysning om befintliga krav, t.ex. att aktivitetsrapportera eller, för den som uppbär ersättning, att aktivt söka lämpliga arbeten.

Vidare har handlingsplanerna, inklusive den arbetsmarknadspolitiska bedömningen, betydelse för vilka aktiviteter som erbjuds den arbetssökande och vad som förväntas av denne. Att det redan av handlingsplanen ska framgå vilket stöd som den arbetssökande kommer att få från Arbetsförmedlingen innebär dock inte att det är fråga om myndighetsutövning genom att besluta om förmåner eller annat. Som framgått ska beslut om anvisningar till program m.m. bedömas för sig. Om en anvisning inte görs på initiativ av Arbetsförmedlingen har den arbetssökande möjlighet att själv påkalla en sådan prövning.

### **Kravet på att medverka vid upprättandet**

Den arbetssökande kan bli föremål för sanktioner om hen inte medverkar till att upprätta handlingsplanen. I sådant fall är det dock själva sanktionen, beslut om indragen ersättning i någon form, som är myndighetsutövning. På samma sätt kan den enskilde bli föremål för sanktioner om hen inte deltar i den faktiska verksamheten hos en

kompletterande aktör, inte kommer på möten hos Arbetsförmedlingen eller liknande. Denna kontroll skulle kunna göras av Arbetsförmedlingen även om handlingsplanen upprättades av någon annan. Förutom att uppgiften att upprätta en handlingsplan inte bedöms vara myndighetsutövning i sig bedöms den därför heller inte ske vid myndighetsutövning.

### **Ett förändrat ansvar kan kräva andra ändringar**

Oaktat bedömningen huruvida upprättandet av handlingsplanerna är eller sker vid myndighetsutövning bör dock särskilt påpekas handlingsplanernas faktiska betydelse i sanktionssystemet. Detta kan givetvis påverka bedömningen huruvida det är lämpligt att uppgiften sköts av någon annan än en myndighet. Det innebär emellertid inte hinder för att lägga över planeringsansvaret för den enskilde på t.ex. en privat aktör. En konsekvens av en förändrad ansvarsfördelning mellan Arbetsförmedlingen och externa aktörer i detta avseende kan också bli att formerna för sanktionsarbetet justeras. Det kan t.ex. handla om åtgärder för att säkerställa att arbetslöshetskassorna ska få tillgång till relevant information i samband med beslut.

### **Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen kan få annan betydelse**

Som framgår ovan ska en arbetsmarknadspolitisk bedömning ingå i en handlingsplan, vilket följer av Arbetsförmedlingens föreskrifter. I sin nuvarande form innebär detta inte myndighetsutövning (väl att skilja mot den prövning av om en insats är arbetsmarknadspolitiskt motiverad som görs inför en anvisning). Utredningen anser emellertid att denna bedömning ska tydliggöras och stärkas, vilket huvudsakligen behandlas i kapitel 7. Som utredningen bedömer i avsnitt 13.6.3 bör en sådan bedömning vara en grundläggande uppgift för en central arbetsmarknadsmyndighet, och den är vidare en central utgångspunkt i de modeller för möjliga förändringar i ansvaret för utförande som beskrivs i avsnitt 13.7, detta bl.a. för att säkerställa att personer längre från arbetsmarknaden berättigar mer ersättning till en extern aktör än en person närmare arbetsmarknaden. Mycket talar för att det i dessa fall kan utgöra myndighetsutövning, då det blir en

författningsstyrd bedömning som bestämmer vilka förmåner (i form av praktiskt och ekonomiskt stöd) som den enskilde får ta del av. Oaktat om en sådan prövning innebär myndighetsutövning behöver den emellertid av verksamhetsskäl ligga hos den offentliga arbetsförmedlingen (se avsnitt 13.6.3).

**Verksamhetens omfattning:** Arbetet med handlingsplanerna kan härledas till prestationen Tjänster för att söka arbete i Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2017. Totalt omfattar prestationen 13,1 procent av tillgängliga personalresurser och en förvaltningskostnad om 1 309 miljoner kronor. Prestationen innefattar också annat än arbete med handlingsplanen, som att informera om arbetsmarknaden och tjänster som erbjuds via digitala kanaler. Det bör dock kunna antas att en betydande del utgörs av arbetet med den arbetsmarknadspolitiska bedömningen och att upprätta och uppdatera handlingsplanerna. Under 2016 upprättades 227 000 handlingsplaner för ny- och återinskrivna arbetssökande (s. 42), för 2017 saknas motsvarande uppgifter.<sup>11</sup>

### 13.5.11 Vägledning

**Bedömning:** Vägledning som anges i 5 § första stycket 2 förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten är inte myndighetsutövning.

Vägledning innebär enligt 8 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten att den enskilde får stöd och information för att kunna göra ett övervägt val av arbete och utbildning. Som visades i utredningens delbetänkande Vägledning för framtidens arbetsmarknad (SOU 2017:82) kan vägledning bedrivas i många olika former, där enklare vägledning t.ex. kan vara i form av information på nätet med möjlighet att ställa frågor eller av mer kvalificerat slag i form av samtal med en professionell studie- och yrkesvägledare. Vägledning utmynnar inte i beslut eller andra åtgärder som riktar sig mot den

<sup>11</sup> Arbetsförmedlingen införde under 2017 ett nytt administrativt system för handlingsplaner. Det gamla och det nya systemet användes inledningsvis parallellt, med anledning att dubletter kan förekomma kan uppgifter om antalet handlingsplaner kan inte summeras för de två systemen.

enskilde. Det är därför inte myndighetsutövning. Beroende på arbetsorganisering kan anvisningar till t.ex. en arbetsmarknadspolitisk insats göras i nära samband med vägledningen. Eventuella sådana anvisningar görs dock utifrån sitt eget regelverk och är inte del av vägledningen.

**Verksamhetens omfattning:** Som visades i utredningens delbetänkande finns ingen klar bild över vilken vägledning som kan erbjudas av Arbetsförmedlingen (SOU 2017:82). Ibland kan den ges i egen regi, ibland ingår den som en del av upphandlade tjänster, vars syfte inte endast är vägledning. I årsredovisningen för 2017 redovisas vägledning bl.a. under prestationen Rustande och stärkande insatser, som totalt upptog 20,9 procent av tillgängliga personalresurser till en förvaltningskostnad av 2 092 miljoner kronor. I prestationen ingår bl.a. förstärkta förmedlingsinsatser och uppgifter kopplade till arbetslivs-inriktad rehabilitering och etableringsuppdraget. Det uppges i årsredovisningen att det saknas tillgång till data för samtliga ingående aktiviteter i prestationen. Det är därför inte möjligt att uppskatta omfattningen av den vägledning som Arbetsförmedlingen bedriver.

### 13.5.12 Analyser och utvärderingar

**Bedömning:** Uppgiften i 4 § 4 instruktionen om att analysera, följa upp och utvärdera hur myndighetens verksamhet och de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna påverkar arbetsmarknadens funktionssätt är inte myndighetsutövning. Detsamma gäller för 4 § 5 om att göra bedömningar av arbetsmarknadsläget för att tillhandahålla beslutsunderlag för den framtida arbetsmarknadspolitiken, samt uppgiften i 4 § 6 instruktionen om att bistå myndigheter och andra som bedriver uppföljning och utvärdering inom Arbetsförmedlingens verksamhetsområde.

Verksamheten består inte av beslut eller andra åtgärder som riktar sig mot enskilda. Den är därför inte myndighetsutövning.

**Verksamhetens omfattning:** Framgår inte av årsredovisningen. Analysavdelningen hade under 2017 totalt cirka 100 medarbetare.

## 13.6 Utgångspunkter för att lägga ut arbetsmarknadspolitisk verksamhet

Utredningen har i föregående avsnitt bedömt vilka delar av Arbetsförmedlingens uppdrag som inte innebär myndighetsutövning. Utredningen ska vidare föreslå hur dessa delar kan läggas ut på andra aktörer och hur det statliga åtagandet i övrigt kan organiseras. För att göra detta behöver utgångspunkter för att lägga ut arbetsmarknadspolitisk verksamhet först klarläggas.

Det stadgas i 12 kap. 4 § regeringsformen att förvaltningsuppgifter kan överlämnas till kommuner, andra juridiska personer och enskilda individer. Ett sådant överlämnande kan t.ex. ske genom att en myndighet avtalar med en extern aktör att utföra en uppgift.<sup>12</sup> I dessa fall kvarstår ytterst ansvaret för uppgiften på den överlämnande myndigheten. Överlämnande kan också ske direkt genom lag, som t.ex. fallet är för arbetslöshetskassornas hantering av ärenden enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring. Arbetslöshetskassorna är i dessa fall ansvariga för sin myndighetsutövning.

Man måste därför skilja situationen att en myndighet genom avtal överlämnar utförandet av en förvaltningsuppgift som inte innehåller myndighetsutövning, från det att ansvaret för en uppgift efter beslut av regering eller riksdag överförs mellan aktörer. Utredningen utgår från att båda situationerna kan vara för handen inom ramen för uppdraget. Externa aktörer som utför arbetsmarknadspolitiska insatser kan även fortsättningsvis komma att ha ett avtalsförhållande med Arbetsförmedlingen eller dess motsvarighet. Ett utläggande kan också ske genom att regeringen beslutar att flytta Arbetsförmedlingens uppgifter till en annan myndighet.

### 13.6.1 Vad bör vara myndighetsuppgifter?

Myndighetsformen är utgångspunkten för statlig verksamhet, vilket framgår bl.a. av den förvaltningspolitiska propositionen från 2010. Regeringen framhöll dock att kompletterande insatser av enskilda organ är av stort värde inom många områden. När myndighetsuppgifter anförtros till enskilda bör de överväganden som föranleder det tydligt redovisas och valet av annan organisationsform än myndighet

---

<sup>12</sup> Innehåller uppgiften myndighetsutövning får ett överlämnande endast ske med stöd av lag.



bör omprövas med viss regelbundenhet. Enligt propositionen bör man som princip skilja mellan å ena sidan styrande och policyinriktade uppgifter och å andra sidan ett operativt genomförande av tjänster som faller inom det allmännas ansvar. I det förra fallet ansåg regeringen att myndighetsformen alltid bör vara huvudregel, medan det för operativt genomförande oftare kan vara påkallat att sådana uppgifter utförs av enskilda (prop. 2009/10:175 s. 105 ff.).

Vad gäller överlämnande av förvaltningsuppgifter kan detta avse både stöd- och kärnverksamhet.

Regeringen uttalade i 1998 års förvaltningspolitiska proposition att många tjänster kan effektiviseras betydligt om de upphandlas i konkurrens, där bl.a. möjligheterna att anbudsupphandla it-tjänster skulle prövas fortlöpande. Däremot uttalades att uppgifter som ingår i statens kärnverksamhet inte ska upphandlas (prop. 1997/98:136 s. 36). Någon särskild reglering kring detta, utöver vad som följer av regeringsformen, finns dock inte.

Utvecklingen med utkontraktering har fortsatt under de senaste 20 åren, både vad gäller stödverksamheter, t.ex. it-tjänster, som vad som bör betraktas som kärnverksamhet<sup>13</sup>. Statskontoret har gjort en genomgång av outsourcing av statlig kärnverksamhet under 2015, i vilken framhålls att en stor del av de offentliga tjänsterna numera utförs av privata aktörer (Statskontoret, 2015 s. 5). Det finns alltså en mängd icke-offentliga aktörer som utför statlig verksamhet.

Formerna för hur uppgifter har lagts ut har varierat, från beslut av regering eller riksdag till att myndigheter själva väljer att använda externa utförare för att fullgöra sitt uppdrag. Lämpligheten i att myndigheter utkontrakterar delar av sin verksamhet, oavsett om det är stöd- eller kärnverksamhet, är ofta föremål för debatt. Som exempel kan flexibilitet, kostnadseffektivitet och möjligheterna att dra nytta av marknadens specialistkompetens ställas mot risken för att statstjänstemannarollen urholkas, att myndigheter förlorar kontroll och kunnande över den egna verksamheten och diverse frågor koplade till regelverken som omger statlig verksamhet, t.ex. kring offentlighet och sekretess.

Ibland påtalas att myndigheter endast ska ägna sig åt sina ”myndighetsuppgifter”. Det är dock inte givet vad som avses med detta. Allt som riksdagen eller regeringen beslutar att en myndighet ska

---

<sup>13</sup> En sådan indelning av stödfunktioner och kärnverksamhet går dock inte alltid att göra, där t.ex. it-tjänster numera är en väsentlig del av myndigheters kärnverksamhet.

utföra är att se som myndighetens uppgifter och myndigheten är rättsligt förhindrad att agera utanför det. Innebörden av uppdraget kan dock variera stort mellan myndigheter. En myndighets uppdrag kan innefatta verksamhet av rent kommersiell natur, även om det av olika skäl brukar undvikas.<sup>14</sup> En stor del av myndigheternas uppgifter består också av annat än myndighetsutövning, vilket heller inte är förbehållet myndigheter. Det kan handla om olika främjande uppgifter, att vara kunskapscentrum eller samordnare för vissa frågor eller olika former av informationsförsörjning. I många myndigheter är uppgifter av detta slag att betrakta som kärnverksamhet.

Oavsett om det rör privata aktörers medverkan i myndigheters verksamhet eller myndigheters aktiviteter på konkurrensutsatta marknader finns det knappast något givet svar på vad en myndighet bör ansvara för och hur förhållandet till andra aktörer bör vara. Det finns ett flertal aspekter som väger in i denna bedömning. Dessa utvecklas nedan.

### 13.6.2 Skilda förutsättningar mellan offentlig och annan verksamhet

För verksamhet som bedrivs i myndighetsform bestäms många av de övergripande rättsreglerna utifrån ett organisatoriskt synsätt. När samma uppgift sköts i annan regi gäller inte samma reglering (se t.ex. SOU 1997:38 s. 8). Utgångspunkten när statsmakterna uppdragit åt privaträttsliga organ att utföra ett statligt åtagande har varit att styra själva verksamheten som organet utför och inte organisationen i sig (ESV 2009:30 s. 11). Offentliga myndigheter och privata aktörer lyder under olika regelverk och har olika förutsättningar att bedriva verksamhet. Offentligrättsliga krav kan medföra att verksamheten i högre utsträckning än för privata aktörer är regelstyrd och administrativt tung. För offentlig verksamhet som bedrivs i privat regi är å andra sidan möjligheterna till kontroll, styrning och insyn begränsade. Alla som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska dock, i enlighet med 1 kap. 9 § regeringsformen, beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet i sin verksamhet.

När offentlig verksamhet överlämnas till en enskild aktör kan skillnaderna mellan det privata och det offentliga minska. Det kan ske på

<sup>14</sup> Myndigheters aktiviteter på det privata näringslivets område har belysts i ett antal utredningar och rapporter under åren, se t.ex. Statskontoret (2008 och 2014).

olika sätt, t.ex. genom att i författning bestämma att icke-offentliga aktörer ska tillämpa offentlighetsprincipen eller andra offentlighetsrättsliga regler för en given verksamhet, eller att det offentliga bemyndigas att bedriva tillsyn över verksamheten. När en myndighet själv väljer att lämna över ansvaret för utförandet av en uppgift ställs olika villkor i avtal som myndigheten därefter har att följa upp på civilrättslig grund.

I vilken mån kraven som omfattar en myndighet på något sätt bör utvidgas, genom lag eller avtal, till att omfatta även andra utförare måste bedömas från fall till fall. I takt med att krav läggs till minskar dock fördelarna med att bedriva verksamheten i annan form än myndighet. Om verksamheten är av sådant slag att kraven på t.ex. insyn och kontroll är väldigt höga, eller att verksamhetens resultat är svåra att följa upp, kan frågan uppstå om det är lämpligt att den bedrivs av annan än myndighet.

Det finns även specifika omständigheter för arbetsmarknadspolitisk verksamhet som behöver beaktas. Inte minst aktualiseras frågor om hantering av personuppgifter i förhållande till de privata aktörer som utför arbetsmarknadspolitisk verksamhet. Utredningen om personuppgiftsbehandling inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och i tillsynsverksamheten över denna (SOU 2012:4) föreslog bl.a. att en ny lag skulle införas för att möjliggöra för Arbetsförmedlingen att lämna ut vissa uppgifter om arbetssökande och arbetsgivare till de kompletterande aktörerna, samt att en lagreglerad och straffsanktionerad tystnadsplikt skulle införas för de kompletterande aktörerna.

För att de kompletterande aktörerna skulle kunna fullgöra sitt uppdrag på ett effektivt sätt, ansåg utredningen att dessa behövde få tillgång till vissa uppgifter om arbetssökande och arbetsgivare. Utredningen påpekade att de kompletterande aktörerna i avsaknad av en sådan lagreglering i stor utsträckning skulle vara beroende av att den enskilde arbetssökanden eller arbetsgivaren medger att uppgifter lämnas ut från Arbetsförmedlingen. Om den enskilde inte ger sitt medgivande till att uppgifterna lämnas ut kan detta leda till att de kompletterande aktörerna får ett bristande underlag, vilket i sin tur påverkar tjänstens kvalitet och effektivitet samt de kompletterande aktörernas möjlighet att göra gällande sin rätt till ersättning. Regeringen har inte gått vidare med förslagen som utredningen lämnat.

### 13.6.3 Behov av en central arbetsmarknadsmyndighet

**Bedömning:** Det kommer fortsatt att finnas ett behov av en central arbetsmarknadsmyndighet i någon form, vilken också bör vara en statlig myndighet. Arbetsförmedlingen är i dag den centrala arbetsmarknadsmyndigheten.

Som ett minimum behöver den centrala arbetsmarknadsmyndigheten ansvara för anmälan av arbets sökande, för att genomföra en arbetsmarknadsbedömning av den som är anmäld, samt för att besluta om ersättning till anordnare eller deltagare.

Det finns ett behov av kontroll och uppföljning, bl.a. för att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs. Behovet av kontroll och uppföljning varierar dock beroende på hur arbetsmarknadspolitiken i övrigt är utformad och kan inte fastslås generellt.

Oaktat hur det statliga åtagandet för arbetsmarknadspolitiken ska utformas i termer av uppgifter, ansvar och utförande behöver det finnas någon form av central arbetsmarknadsmyndighet. Detta är i dag Arbetsförmedlingen, men behöver inte avse Arbetsförmedlingen i sin nuvarande form.

Även i ett system med stort ansvar för privata eller andra utförare måste det finnas ett offentligt organ som hanterar anmälningar av arbetslöshet och olika typer av ersättningar, t.ex. till privata aktörer som ska utföra arbetsmarknadspolitiska insatser. Detta avspeglas också i utredningens direktiv och det tillkännagivande som föregick tilläggsdirektivet. Där förutsätts att det fortsatt finns en myndighet som hanterar t.ex. myndighetsutövande uppgifter. Utredningen ser inte skäl till varför dessa uppgifter skulle ligga på annan än en statlig myndighet, bl.a. med utgångspunkten i utredningens direktiv att arbetsmarknadspolitiken ska vara nationell. Vidare är behovet av dessa grundläggande funktioner desamma oavsett var i landet man befinner sig.

Givet att en central arbetsmarknadsmyndighet behövs i någon form är nästa steg att klargöra vad som är dess minsta möjliga uppgift. Detta minimum ingår sedan i de modeller för utförande som utredningen redovisar i avsnitt 13.7. Att klargöra vad som är minimum innebär inte att alla tillkommande uppgifter därutöver är att betrakta som onödiga. Respektive modell har för- och nackdelar som måste vägas mot varandra.

Minsta möjliga uppgift för en central arbetsmarknadsmyndighet är enligt utredningen att ta emot anmälningar från arbetssökande och att göra en arbetsmarknadspolitisk bedömning av de arbetssökande. Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen benämns fortsättningsvis som arbetsmarknadsbedömning, i linje med utredningens förslag i kapitel 7.

Så länge en arbetsmarknadspolitisk insats är del av det statliga åtagandet kommer pengar att betalas ut i någon form. Sådan ersättning kan utbetalas direkt till en arbetssökande för att använda i sitt jobb-sökande eller till en aktör som bistår en arbetssökande i att hitta arbete eller i övrigt föra hen närmare arbetsmarknaden. Med hänsyn till att de arbetssökande som är anmälda vid myndigheten är en mycket heterogen grupp är det en förutsättning att den ekonomiska ersättningen kan variera beroende på den enskildes förutsättningar. Det finns annars en överhängande risk att personer som står långt från arbetsmarknaden prioriteras lägre och att insatser görs för arbetssökande som står nära arbetsmarknaden och skulle ha fått nytt arbete helt utan stöd från det offentliga.

Det krävs därför att den centrala arbetsmarknadsmyndigheten gör en bedömning av den arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden för att klargöra vilket stöd som denne ska få, alternativt vilken ersättning som ska betalas ut till en aktör som hjälper den arbetssökande att komma i arbete, utbildning eller i övrigt närmare arbetsmarknaden.

Bedömningen av den arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden kan behöva omprövas om förutsättningarna ändras. Det kan t.ex. handla om en arbetssökande som bedömts stå nära arbetsmarknaden, men som trots det kvarstår en längre tid i arbetslöshet, vilket i sig kan medföra att hen inte längre står nära arbetsmarknaden.

Kontroll i olika former är viktiga delar av arbetsmarknadspolitiken. Det behöver alltid säkerställas att utbetalningar inte görs på felaktiga grunder och att systemet inte används på annat sätt än vad som är avsikten. Det närmare behovet beror dock till stor del på hur det statliga åtagandet i övrigt ser ut. Behovet av kontroll och hur den ska utformas påverkas också av en extern aktörs frihet att själv utforma insatser, eller om dessa till stor del styrs av den centrala arbetsmarknadsmyndigheten. Det är därför svårt att generellt fastslå vilken kontroll som behöver utföras av den centrala arbetsmarknadsmyndigheten.

För den enskilde som uppbär ekonomisk ersättning finns bl.a. krav på att denne aktivt ska söka lämpliga arbeten och stå till arbetsmarknadens förfogande. I dag har Arbetsförmedlingen en viktig roll i denna uppgift, bl.a. genom aktivitetsrapporteringen, men det går också att hitta andra modeller, t.ex. genom att en arbetslös rapporterar aktiviteter direkt till arbetslöshetskassan. Kontrolluppdraget behandlas mer utförligt i kapitel 6.

### 13.7 Möjliga förändringar av ansvaret för utförande

**Bedömning:** Det är inte ändamålsenligt att lägga ut Arbetsförmedlingens befintliga uppgifter som inte är myndighetsutövning till andra aktörer i sin helhet. I stället måste alternativa modeller för utförande av arbetsmarknadspolitik prövas, vilket kan innebära förändringar också i vilka arbetsmarknadspolitiska insatser som bör finnas.

I en sådan prövning av alternativa modeller bör också modeller där viss verksamhet som innebär myndighetsutövning kvarstår hos den offentliga arbetsförmedlingen kunna ingå, om modellen utgår från att utförandet i huvudsak sker av andra aktörer.

Utredningen har som nämnts i uppdrag att lämna förslag på hur de delar av Arbetsförmedlingens uppdrag som inte innebär myndighetsutövning kan läggas ut på andra aktörer och hur det statliga åtagandet i övrigt i så fall bör organiseras. Utredningen ska vidare analysera och beskriva konsekvenser för den statliga styrningen och uppföljningen samt lämna förslag om utformningen av dessa för olika möjliga förändringar av ansvaret för utförande.

Vid en prövning av hur arbetsmarknadspolitisk verksamhet kan utföras av andra aktörer än Arbetsförmedlingen finns det ett brett spektrum av modeller för hur detta kan utformas. Det kan vara modeller där den statliga myndigheten har en liten roll och privata utförare har ett stort ansvar, eller att kommunerna i högre grad kan tillhandahålla arbetsmarknadspolitiska insatser, vilket kan vara avgränsat till vissa insatser eller målgrupper.

I kapitel 10 konstaterar utredningen att kommunerna inte frivilligt kan åta sig att utföra insatser när de saknar befogenheter och skyldigheter på det arbetsmarknadspolitiska området. I utredningens

direktiv anges att arbetsmarknadspolitiken är nationell, detta utesluter att kommunerna skulle åläggas uppgiften, då utredningen anser att staten och kommunerna inte ska vara huvudman för samma uppgift. Mot bakgrund av detta utgår den följande analysen från att den arbetsmarknadspolitiska verksamheten läggs ut på privata aktörer.

Vidare kan konstateras att det inte är ändamålsenligt att utan ändringar i övrigt lägga ut alla befintliga uppgifter som inte är myndighetsutövning till andra aktörer och lämna befintlig myndighetsutövning i Arbetsförmedlingen intakt. Det är inte självklart att Arbetsförmedlingen t.ex. kan anvisa till arbetsmarknadspolitiska program och insatser om myndigheten inte längre ska upprätta handlingsplaner tillsammans med den arbetssökande och ha en närmare förståelse för dennes förutsättningar. Uppgifter som i sig inte innebär myndighetsutövning kan påverka hur myndighetsutövningen utförs och ställa andra krav på denna.

Det finns därför anledning att pröva alternativa modeller för att lägga ut utförande av arbetsmarknadspolitisk verksamhet. Detta kan innebära förändringar också i vilken myndighetsutövning som sker hos Arbetsförmedlingen eller i formerna för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten även i övrigt. I en sådan prövning bör också kunna ingå modeller där viss verksamhet som inte är myndighetsutövning kvarstår hos den centrala arbetsmarknadsmyndigheten, om modellen utgår från att utförandet i huvudsak sker av andra aktörer.

Arbetsmarknadsutskottet anför i det betänkande som är grund för utredningens uppdrag i denna del att en myndighet framför allt ska ansvara för funktioner som myndighetsutövning, kontroll och uppföljning, medan själva matchningen och rustningen sköts av andra aktörer (bet. 2016/17:AU16). Vissa uppgifter som görs av Arbetsförmedlingen i dag, t.ex. upprättande av handlingsplaner och granskning av aktivitetsrapporter, kan sägas ha ett dubbelt syfte, där kontroll är det ena och att ge stöd till den arbetssökande det andra. Innebördens av kontroll och uppföljning är heller inte given. Det kan avse kontroll av både den enskilde arbetssökande som uppstår ersättning och av den aktör som får ersättning för sina insatser att få arbetssökande i arbete. Huruvida sådan verksamhet är myndighetsutövning eller inte beror på vilken grund kontrollen görs och om eventuella sanktioner har offentlig- eller civilrättslig grund. Uppföljning kan

avse både enskilda leverantörers resultat och effekterna av arbetsmarknadspolitiken i vidare mening. I de flesta sammanhang torde det inte handla om myndighetsutövning.

### 13.7.1 Möjliga förändringar presenteras i form av tre modeller

Som framgår av avsnitt 13.6.3 bedömer utredningen att det finns ett behov av en central arbetsmarknadsmyndighet i någon form, och att det minsta möjliga åtagandet för en sådan myndighet är att ansvara för anmälan av arbetssökande, för att genomföra en arbetsmarknadsbedömning av den som är anmäld, samt för att besluta om ersättning till anordnare eller deltagare. Utredningen lämnar i kapitel 7 förslag gällande arbetsmarknadsbedömningen. Nedanstående modeller tar sin utgångspunkt i de förslag som utredningen lämnar i kapitlet.

I alla modeller ingår att den centrala arbetsmarknadsmyndigheten utifrån en arbetsmarknadsbedömning avgör den arbetssökandes rätt till och nivå på stöd från myndigheten, i form av olika kategorier. Dessa kategorier utgör grund för storleken på den ersättning som den privata utföraren erhåller för den verksamhet som tillhandahålls till den arbetssökande. För arbetssökande som bedöms stå långt från arbetsmarknaden är ersättningen till de externa utförarna högre än för arbetssökande som bedöms stå nära. För de arbetssökande som står så långt ifrån arbetsmarknaden att de enbart är i behov av socialt stöd ska myndigheten, enligt det förslag som utredningen lämnar i kapitel 10, inte erbjuda stöd, då ansvaret för att erbjuda sociala insatser är ett kommunalt ansvar. Den centrala arbetsmarknadsmyndigheten bör vidare kunna bedöma att arbetssökande som står nära arbetsmarknaden inte är berättigade till något stöd.

Den huvudsakliga skillnaden mellan de tre modellerna gäller graden av statlig styrning – i form av reglering, uppföljning och kontroll – av den verksamhet som de privata utförarna bedriver, vilket motsvarar graden av frihet som de privata utförarna ges att utforma denna verksamhet.



## Modell 1 – En minimal lösning med jobbpeng

En mycket minimal modell utgörs av att den arbetssökande, efter en bedömning av dennes ställning på arbetsmarknaden, får en summa att använda fritt för åtgärder som kan bidra till att hen kommer i arbete eller utbildning. Själva utförarna av insatser har inte direktkontakt med den centrala arbetsmarknadsmyndigheten, mot bakgrund av att det inte föreligger någon avtalsrelation. Då avtal inte föreligger med de privata utförarna betalas ersättningen ut till direkt till de arbetssökande. Denna modell benämns nedan Modell 1.

## Modell 2 – Avtal med minimal styrning

Den för marknaden friaste formen, förutsatt att en avtalsrelation föreligger, beskrivs i det som benämns Modell 2. Utgångspunkten för modellen är att den centrala arbetsmarknadsmyndigheten inte preciserar insatsernas innehåll. Detta kan ske på två sätt: antingen genom en s.k. ”black box”-lösning eller genom att de privata utförarna kontrakteras för att utföra verksamhet enligt egen uppdragsbeskrivning.

Modellen förutsätter att de privata utförarnas verksamhet inte styrs av arbetsmarknadspolitiska program eller liknande, där dessa helt eller delvis utmönstras. Vissa insatser kan dock finnas kvar, t.ex. praktik eller subventionerade anställningar, där den centrala arbetsmarknadsmyndigheten har att besluta, men där de privata utförarna ansvarar för att hitta anordnare som vill ta emot praktikanter och arbetsgivare som vill anställa arbetssökande med lönesubventioner, och för detta får ersättning från myndigheten.

Den statliga styrningen begränsas vidare genom att valet av utförare överläts till de arbetssökande, där de privata utförarna endera kontrakteras enligt LOV eller genom LOU med individens val som fördelningsnyckel<sup>15</sup>. Ytterligare en tilldelningsprincip kan vara att vid upphandling enligt LOU använda utförarnas ratingresultat som fördelningsnyckel.<sup>16</sup>

I Modell 2 arbetar de privata utförarna från ”ax till limpa” med den arbetssökande och får ett helhetsansvar för insatser för att få

---

<sup>15</sup> Se fotnot 50 i kapitel 12.

<sup>16</sup> Det saknas praxis för denna tilldelningsprincip och den behöver i så fall utredas närmare innan tillämpning.

denne i arbete eller utbildning. Denna modell kan göras i olika versioner, då variation kan tänkas i vilka villkor som ställs och vilken verksamhet som myndigheten fortsatt ska handha, exempelvis gällande de arbetssökandes planering. Ersättningsmodellen till de privata utförarna kan i Modell 2 vara helt eller delvis resultatbaserad.

### **Modell 3 – Avtal och arbetsmarknadspolitiska program**

Den modell som benämns Modell 3 liknar nuläget, med den skillnad att den centrala arbetsmarknadsmyndigheten inte har någon utförande verksamhet i egen regi. All utförarverksamhet upphandlas enligt LOU eller tillhandahålls genom valfrihetssystem. Det statliga åtagandet i övrigt är relativt oförändrat.

Avtalen med de privata utförarna utgår från innehållet i de arbetsmarknadspolitiska programmen. Myndigheten anvisar de arbetssökande till ett specifikt arbetsmarknadspolitiskt program. Om de privata utförarna vill tillhandahålla insatser till en arbetssökande inom ramen för ett annat arbetsmarknadspolitiskt program än det som hen anvisats till ansöker de om detta hos myndigheten som avgör om ett beslut om anvisning till det nya programmet är aktuellt. Ersättningen till de privata utförarna utgår från de olika arbetsmarknadspolitiska programmen och inom ramen för dessa görs därutöver en nivåskillnad mellan arbetssökande utifrån arbetsmarknadsbedömningen. Ersättningsmodellen till de privata utförarna kan i Modell 3 vara helt eller delvis resultatbaserad.

## **13.8 Hur kan modellerna bedömas?**

### **13.8.1 Statlig styrning kontra frihet för de privata utförarna**

De olika modellernas huvuddrag har konstruerats för att visa på hur graden av statlig styrning och uppföljning kan variera, och hur denna variation motsvaras av graden av frihet för de privata utförarna. Modellerna bör därför bedömas utifrån avvägningar mellan de privata aktörernas frihet att utforma verksamheten, inklusive att individanpassa densamma, och statens möjligheter att styra och följa upp denna verksamhet.

Om utgångspunkten är att privata utförare genom konkurrens med varandra ska kunna bidra till att effektivisera arbetsmarknadspolitisk verksamhet genom innovation och individanpassning krävs en låg grad av statlig styrning, där stort utrymme överläts till de arbetssökande och till de privata utförarna att avgöra verksamhetens inriktning och omfattning. Detta innebär i sin tur att statens möjlighet till (men även kostnad för) uppföljning och kontroll av den offentligt finansierade verksamheten blir begränsad.

Om den frihet och det handlingsutrymme som överläts åt de arbetssökande och de privata utförarna medför att färre arbetssökande kommer i arbete, innebär den låga graden av statlig styrning att statliga medel används ineffektivt.

Graden av statlig styrning, vilken skiljer sig åt i de olika modellerna, påverkar också möjligheten till lärande om vad som fungerar och inte fungerar på systemnivå. När verksamhet läggs ut genom Modell 1 eller genom black-boxvarianten av Modell 2 upphör exempelvis möjligheten att följa upp och bedriva forskning om vilka insatser som är effektiva för vilka grupper av arbetssökande. Låg grad av statlig styrning innebär vidare att det blir svårt eller omöjligt för staten att säkerställa en enhetlig och rättssäker verksamhet.

### 13.8.2 Förutsättningarna för statlig styrning varierar utifrån typ av tjänst

Förutsättningarna att styra och följa upp arbetsmarknadstjänster som har lagts ut till privata utförare skiljer sig åt mellan olika typer av tjänster. De olika modellerna behöver även analyseras utifrån vilken typ av tjänst som är lämplig att tillhandahålla inom modellen, givet de förutsättningar i form av statlig styrning och uppföljning som följer av modellen. I detta syfte kan arbetsmarknadstjänster delas in i två kategorier utifrån deras huvudsakliga målsättning:

- Tjänster som syftar till arbete eller utbildning
- Tjänster som syftar till progression<sup>17</sup>.

För tjänster som syftar till arbete eller utbildning är det möjligt att kontrollera om den arbetssökande har blivit anställd eller antagen till

---

<sup>17</sup> Med progression avses att de arbetssökande successivt stärker sin ställning och närmar sig arbetsmarknaden.

en utbildning. Det innebär att målet för och kvaliteten på tjänsten kan regleras i avtal. Avtalsefterlevnad kan mätas med objektiva och verifierbara kriterier, vilket möjliggör att det går att bevisa i domstol huruvida de har tillgodosetts eller inte. Det innebär att resultatbaserad styrning, bl.a. i form av resultatbaserad ersättning, kan tillämpas då ett verifierbart resultat föreligger. Resultatbaserad styrning innebär att incitament för vinstdrivande företag att bidra till målsättningen med tjänsten kan skapas, utan att tjänstens innehåll regleras. Samtidigt bör även de risker med resultatbaserad styrning beaktas, vilka beskrivs närmare i avsnitt 12.8.4 i kapitel 12. Tjänster som syftar till arbete eller utbildning kan vidare i hög utsträckning följas upp genom kvantitativa metoder, i form av statistik över deltagarnas övergång till arbete eller utbildning, vilket innebär att kostnaderna för uppföljning och kontroll kan hållas relativt låga även vid förekomst av många utförare.

Många arbetssökande står så pass långt från arbetsmarknaden att de tjänster de får tar del av inte syftar till arbete eller utbildning. Dessa tjänster syftar i stället i första hand till progression, det vill säga att deltagarna successivt stärker sin ställning och närmar sig arbetsmarknaden. För dessa tjänster behöver relevanta, heltäckande och verifierbara kriterier specificeras i kontraktet och ändamålsenlig uppföljning och kontroll säkerställas. Styrningen av en sådan tjänst blir med nödvändighet detaljerad och omfattande, i syfte att så kallade fullständiga kontrakt ska tecknas, och uppföljning av tjänsten blir personalintensiv, då statistiska metoder inte kan tillämpas. Detta beskrivs närmare i avsnitt 12.8.4 i kapitel 12.

Om kvaliteten är svår att definiera och följa upp finns det risk för kvalitetsbrister om den utförs av företag vars fokus utgörs av kostnadsminimering och vinst, då det är möjligt att agera i strid med kontraktets andemening utan att det föreligger ett kontraktsbrott i egentlig mening, mot bakgrund av att kontraktet inte är komplett.<sup>18</sup>

Ett alternativ är att staten överlåter åt de arbetssökande att säkerställa kvaliteten i verksamheten genom att de ges möjlighet att välja utförare. Om de arbetssökande har tillräcklig information, förmåga och intresse att välja de utförare som tillhandahåller god kvalitet kan kundval skapa sådana drivkrafter. Av avsnitt 12.6.5 i kapitel 12 fram-

---

<sup>18</sup> Se exempelvis Upphandlingsutredningens (SOU 2013:12) genomgång av ekonomisk teori i relation till offentlig upphandling.

går dock att det empiriska stödet för att arbetsökande genom kundval driver kvalitet är svagt, framför allt för arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden.

### 13.8.3 Grad av statlig styrning och individens försörjning

#### Gällande regelverk

I nuvarande system betalas ersättning ut till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program, bl.a. i form av aktivitetsstöd. De arbetsmarknadspolitiska programmen är avgränsade verksamheter som Arbetsförmedlingen, vid anvisning, har bedömt vara arbetsmarknadspolitiskt motiverat att den enskilde tar del av. Programmen ska som huvudregel avse verksamhet på heltid under en bestämd tidsperiod om längst sex månader. Genom att arbetsmarknadspolitiska program förutsätter verksamhet på heltid, förutom under vissa förutsättningar, utgår också ersättningen från detta. Arbetsmarknadspolitiska program ska vidare vara avgränsade i syfte och tid, vilket innebär att aktivitetsstödet endast betalas ut under en begränsad tid och inte är en garanterad inkomst under hela arbetslösheten.<sup>19</sup>

För personer med rätt till arbetslöshetsersättning växlas denna vid deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program mot aktivitetsstöd motsvarande samma nivå som arbetslöshetsersättningen skulle ha varit. En mottagare av aktivitetsstöd har i princip samma skyldigheter som en mottagare av arbetslöshetsförsäkring, bl.a. att aktivitetsrapportera till Arbetsförmedlingen och aktivt söka lämpliga arbeten.<sup>20</sup> En skillnad är dock att den som uppbär aktivitetsstöd ska delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program motsvarande heltid. Något sådant krav på aktivitet finns inte för arbetslöshetsersättning eller för den som uppbär försörjningsstöd från kommunen.

I vissa av de modeller för att lägga ut verksamhet som beskrivs i detta kapitel förekommer i princip inte längre arbetsmarknadspolitiska program, varför det inte blir aktuellt att betala ut aktivitetsstöd utifrån nuvarande reglering, med undantag för eventuell praktik. Personernas försörjning från samhället kommer i sådant fall att vara antingen arbetslöshetsersättning eller försörjningsstöd. Med hänsyn

---

<sup>19</sup> För arbetslösa som tar del av jobb- och utvecklingsgarantin är dock situationen en annan och aktivitetsstödet kan betraktas som garanterat på ett annat sätt.

<sup>20</sup> Vissa undantag förekommer.

till att allt färre är berättigade till a-kassa innebär det att en stor del av de arbetslösa inte kommer att ha någon ersättning när de deltar i aktiviteter hos privata utförare i de beskrivna modellerna. Det finns därmed ett antal omständigheter som behöver beaktas om arbets-sökande fortsatt ska kunna uppbära aktivitetsersättning i dessa fall.

### Förutsättningar för aktivitetsstöd i de olika modellerna

Arbetsmarknadspolitiska program i princip inte i Modell 1 och 2. I dessa fall kan aktivitetsstöd inte beviljas utifrån en avisering till desamma. Ett alternativ skulle kunna vara att den arbetssökande kan beviljas aktivitetsstöd med utgångspunkt i en avslutad arbetsmarknadsbedömning, om personen i fråga bedöms ha rätt till stöd i någon form.

Frågan här är om det är lämpligt att staten betalar individersättningar, som kompensation för deltagande i aktiviteter, utan att ha något inflytande över verksamheten. Utöver den legitimitetsaspekt som kan finnas, vad staten ska betala ersättning för, finns också en kostnadsaspekt. Eftersom aktiviteterna inte är specificerade på förhand kan inte någon närmare prövning göras av vad som är arbetsmarknadspolitiskt motiverat. Prövningen av en enskilds ställning på arbetsmarknaden (och om personen i fråga är berättigad till stöd i någon form) kan innebära att fler personer har rätt till aktivitetsstöd än antalet som skulle ha anvisats till ett arbetsmarknadspolitiskt program. Prövningen av en enskilds ställning på arbetsmarknaden (och om personen i fråga är berättigad till stöd i någon form) bör rimligen inte ta hänsyn till gällande budgetläge och möjligheten att betala ut aktivitetsstöd.

Vid avsaknad av arbetsmarknadspolitiska program behöver även någon form av tidsgräns för individens ersättning införas. Denna kan avse antingen hur länge individen kan få aktivitetsstöd eller hur länge hen kan få insatser från den privata utföraren. Om tidsgränsen utgår från aktivitetsstödet skulle den arbetssökande efter en viss tid i arbetslöshet ha förbrukat sina möjligheter till aktivitetsstöd alternativt skulle en karenstid kunna införas innan den arbetssökande åter skulle kunna erhålla aktivitetsstöd. Det andra alternativet är att införa en tidsgräns för hur lång tid leverantören har på sig att få den arbetssökande i arbete eller utbildning. Den arbetslösa kan dock i

sådant fall efter att en period är avslutad vända sig till en annan utförare och genom detta fortsatt uppbära ersättning. En ny prövning av den arbetssökandes ställning på arbetsmarknaden skulle kunna göras efter en avslutad tidsperiod. Det kan dock tänkas vara sällsynt att en person som bedömdes vara i behov av stöd i ett tidigare skede inte längre bedöms ha ett sådant behov efter en given tid i arbetslöshet.

Genom att aktivitetsersättning utgår för att den arbetssökande avsätter en viss tid till att delta i en arbetsmarknadstjänst, i regel motsvarande heltid, behöver denna aktivitetsnivå kunna kontrolleras. Krav på ett visst antal timmar aktiviteter i veckan skulle exempelvis kunna ställas på de privata utförarna oavsett om aktivitetsstöd betalas ut till deltagarna eller inte. Skälen till det kan variera, från att arbetslösa inte ska få ersättning för att gå hemma till en presumtion om att timmarna ska bestå av relevanta aktiviteter för att föra den enskilde närmare arbete eller utbildning.

Ett sådant krav på tidsatta aktiviteter behöver dock vägas mot den inskränkning i de privata utförarnas frihet att utforma insatser för den arbetssökande. Modell 1 bygger på att friheten för de externa utförarna är betydande, vilket Modell 2 i hög utsträckning också gör. Om krav på aktiviteter finns bör dessa också vara föremål för kontroll från den centrala arbetsmarknadsmyndighetens sida. Eftersom det är de privata utförarna som själva ansvarar för insatsernas innehåll riskerar en sådan kontroll att bli alltför formalistisk. Risken finns också att de externa utförarna lägger resurser på att uppfylla de kvantitativa mål som ställs för att möjliggöra de arbetssökandes aktivitetsersättning och därmed deltagande, i stället för att läggas på andra insatser som skulle kunna ge bättre resultat, om än omfatta färre timmar.

Modell 1 bygger inte på en avtalsrelation, därmed kan krav inte ställas på att de privata utförarna ska tillhandahålla insatser av en viss typ eller av en viss omfattning, varför det inte blir aktuellt att betala ut aktivitetsstöd, med undantag för eventuell praktik. I black-box-varianten av Modell 2 råder en avtalsrelation, men myndigheten ställer i likhet med i Modell 1 inte krav på att de privata utförarna ska tillhandahålla aktiviteter av en viss typ eller omfattning (då det endera skulle bli allt för formalistiskt, eller frångå ändamålet med att utkontraktera verksamhet genom en s.k. black-box). För mottagare av arbetslöshetsersättning som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt

program växlas arbetslöshetsersättningen enligt gällande regler mot samma summa i aktivitetsstöd. När verksamhet läggs ut enligt en modell som liknar Modell 1 eller black box-varianten av Modell 2 bör de arbetssökande rimligen fortsätta med arbetslöshetsersättning även efter anvisning till en extern utförare.

## 13.9 Bedömning av respektive modell

### 13.9.1 Modell 1

#### Modellens huvuddrag

Den centrala arbetsmarknadsmyndigheten gör en arbetsmarknadsbedömning av en arbetssökande i samband med att denne anmält sig hos myndigheten. Bedömningen resulterar i en kategoribestämning av den arbetssökande som är grund för en s.k. jobbpeng som den arbetssökande kan använda för att finansiera hela eller delar av en verksamhet hos en privat utförare som den arbetssökande på egen hand väljer. Det kan noteras att insatserna måste vara förenliga med 6 § lagen om privat arbetsförmedling om förbud mot att ta emot ersättning av arbetssökande för att erbjuda eller anvisa dem arbete.

Modell 1 kan närmast liknas vid att subventionera de arbetssökandes köp på den privata marknaden, där den arbetssökande och den privata utföraren ges såväl frihet som ansvar att tillhandahålla verksamhet som är relevant för att öka den arbetssökandes sannolikhet att komma i arbete.

För att en hög frihetsgrad för de privata utförarna ska uppnås krävs att verksamheten i princip inte styrs av arbetsmarknadspolitiska program eller liknande. Vissa typer av insatser kan dock fortsatt regleras, t.ex. praktik eller subventionerade anställningar, där den centrala arbetsmarknadsmyndigheten har att besluta, men där de privata utförarna kan uppdras att söka reda på sådana platser och få ersättning från myndigheten för detsamma.

Den centrala arbetsmarknadsmyndigheten fattar utifrån ansökan från den arbetssökande beslut om övrig offentlig finansiering, exempelvis av praktik, subventionerade anställningar, reseersättning, etc. Bedömningen om exempelvis en praktik eller subventionerad anställning är arbetsmarknadspolitiskt motiverad för en arbetssökande



bör kunna göras i samband med den inledande bedömningen av personens ställning på arbetsmarknaden, varvid den privata utföraren informeras om den arbetssökande har bedömts vara berättigad till sådant stöd. För att sådant stöd ska utbetalas bör den arbetssökande därefter ansöka om stödet till den centrala arbetsmarknadsmyndigheten. De privata utförarna kan bistå den arbetssökande i dessa fall, men får inte ta ut ersättning för detta.

### **Hög frihetsgrad för privata utförare, låg grad av statlig styrning**

Genom att verksamheten inte styrs av arbetsmarknadspolitiska program eller liknande, och då ingen avtalsrelation mellan de privata utförarna och den centrala arbetsmarknadsmyndigheten föreligger, får de privata utförarna full frihet att utforma sin verksamhet. Detta kan främja innovation och individanpassning, vilket i sin tur kan leda till en effektiv verksamhet. Å andra sidan innebär modellen att den centrala arbetsmarknadsmyndigheten inte har någon möjlighet att säkerställa att den verksamhet som de arbetssökande får är vare sig enhetlig, effektiv eller rättssäker.

### **Låga kostnader för, och små möjligheter till, statlig styrning**

Modell 1 innebär att den centrala arbetsmarknadsmyndighetens administrativa påbyggnad för uppföljning och kontroll blir av begränsad storlek. Svårigheterna i en sådan modell, både att följa upp att pengarna används på det sätt som var avsett, och för att utvärdera effekten av olika insatser är uppenbara, liksom att ett stort ansvar åvilar den som är arbetssökande att bedöma vad som är relevanta insatser för att komma i arbete eller utbildning.

Det finns dock vissa tänkbara möjligheter till statlig styrning och kontroll, exempelvis att myndigheten certifierar de utförare som vill ingå i ett informations och ratingsystem som tillhandahålls till stöd för de arbetssökandes val. De krav som ställs för certifieringen bör i så fall vara av grundläggande karaktär, så som att företaget är registrerat för moms och arbetsgivaravgifter.<sup>21</sup> Ett krav för certifiering

---

<sup>21</sup> Om det finns ett behov av att säkerställa att utföraren uppfyller kvalitativa krav i syfte att försäkra sig om att dessa kan tillhandahålla verksamhet av god kvalitet är bör verksamheten

bör vara att de privata utförarna delar med sig av underlag som möjliggör redovisning av resultat i form av inskrivna arbetssökandes övergång till arbete eller utbildning.

Myndigheten kontrollerar fortlöpande att kriterierna för certifiering efterlevs och att de privata aktörernas redovisade resultat är korrekta. Myndigheten har även möjlighet att återkalla utfärdade certifieringar för utförare som underlåter att medverka vid kontroller eller som inte längre uppfyller villkoren för certifiering.

Då kraven för certifiering är få kommer sannolikt ett stort antal utförare att certifieras. Risken för missbruk och fusk bedöms mot bakgrund av detta som hög. Kostnaderna för uppföljning, kontroll och tillsyn bedöms bli låga. Då inget avtalsförhållande föreligger kan myndigheten inte premiera eller sanktionera de externa utförarna utifrån brister i avtalsefterlevnad och kostnaden för sådan verksamhet uppstår därmed inte.

Arbetet med uppföljning och kontroll kan endera finansieras genom den centrala arbetsmarknadsmyndighetens förvaltningsanslag, eller genom avgifter. Regeringen (Skr. 2009/10:79) har konstaterat att tillsyn i normalfallet bör finansieras genom avgifter. Ett sådant system med avgiftsfinansierad tillsyn finns bland annat på livsmedelsområdet. Livsmedelsverket och kommunerna tar ut en engångsavgift för godkännande och registrering samt en årlig avgift för planerad kontroll. Därutöver tas extra avgifter ut om sådana allvarliga brister identifieras att extra kontrollbesök behöver genomföras. En fördel med en avgiftslösning är att utförare som inte sköter sin verksamhet får betala mer för kontrollen, vilket ger dem incitament att leva upp till kraven.

Ersättningen för tjänsten utbetalas direkt till den arbetssökande. Slumpmässiga eller riskbaserade kontroller kan göras för att säkerställa att de arbetssökande använder sin ersättning för tjänster hos certifierade utförare. Risken för att de arbetssökande efterfrågar eller erbjuder verksamhet som inte är effektiv bör bedömas som hög. Beror på graden av frihet för de privata utförarna kan en ytterligare uppgift för den centrala arbetsmarknadsmyndigheten vara att bedöma om den tjänst som har utförts kan anses ha ökat den arbetssökandes möjligheter att få ett arbete – t.ex. om det gäller inköp av

---

inte tillhandahållas genom denna modell, utan utifrån ett sedvanligt upphandlingsförfarande enligt LOU eller genom ett valfrihetssystem, varigenom en avtalsrelation med den privata utföraren föreligger.

åkkort eller nya skor för att ta sig till ett arbete eller en anställningsintervju. I många fall kan sådana bedömningar antas vara relativt svåra. Risken för att delar av de arbetssökande använder sin jobbpeng till annat än till avsedd verksamhet bör bedömas som hög. Detta kan motverkas genom en hög grad av kontroll, vilket dock är kostnadsdrivande.

### **Bör avgränsas till arbetssökande med a-kassa som kan matchas till arbete eller utbildning**

Mot bakgrund av att något avtalsförhållande inte föreligger gentemot de privata utförarna är det inte lämpligt att ställa några aktivitetskrav på den arbetssökande som tilldelas en jobbpeng. Det innebär att aktivitetsstöd i princip inte betalas ut. Modell 1 lämpar sig därmed bäst för arbetssökande med arbetslöshetsersättning.

Då uppföljning uteslutande sker utifrån de privata utförarnas resultat, och det i dag saknas möjlighet att mäta progression (vilket beskrivs i avsnitt 12.8.4 i kapitel 12), lämpar modellen sig för arbetssökande som står tillräckligt nära arbetsmarknaden för att hen, under den tidsperiod som verksamheten hos den privata utföraren pågår, kan förväntas komma i arbete eller utbildning.

### **Arbetssökandes val avgörande för modellens effektivitet**

Om de arbetssökande har intresse och förmåga att avgöra vilken verksamhet och utförare av densamma som har högst sannolikhet att leda till ett positivt utfall, innebär denna modell att de medel som avsätts för verksamheten används effektivt. Avgörande för modellens effektivitet är att de arbetssökandes väljer utförare som tillhandahåller verksamhet som är relevant och av hög kvalitet.

Till stöd för de arbetssökandes val tillhandahåller den centrala arbetsmarknadsmyndigheten ett ratingsystem i vilket resultatet för arbetssökande hos respektive utförare är sökbart, liknande det system som i dag gäller för tjänsten Stöd och matchning.

## Små möjligheter till lärande och utveckling på systemnivå

När verksamhet läggs ut genom denna modell har den centrala arbetsmarknadsmyndigheten, i likhet med bl.a. IFAU, inte möjlighet att inhämta kunskap om vilka insatser som de arbetssökande får hos de privata utförarna. I denna modell är det endast möjligt att följa och jämföra hur väl olika utförare presterar, medan möjligheten att följa och forska om olika insatsers effekter upphör och därmed möjligheten till lärande på systemnivå genom kunskapsspridning.

### 13.9.2 Modell 2

#### Modellens huvuddrag

Den centrala arbetsmarknadsmyndigheten gör, i likhet med i Modell 1, en arbetsmarknadsbedömning av en arbetssökande i samband med att denne anmält sig hos myndigheten. Bedömningen resulterar i en kategoribestämning av den arbetssökande som ligger till grund för vilken ersättning som utgår till den privata utföraren. I Modell 2 preciseras villkoren för ersättning, tillsammans med övriga villkor, i avtal mellan den centrala arbetsmarknadsmyndigheten och de privata utförarna. Den centrala arbetsmarknadsmyndigheten sluter avtal utifrån ett upphandlingsförfarande enligt lagen om offentlig upphandling, med individers val som fördelningsnyckel, eller genom att tillhandahålla ett valfrihetssystem. De arbetssökande väljer bland de utförare som myndigheten har avtal med.

De privata utförarna uppdras att utforma en handlingsplan för den arbetssökande samt för att tillhandahålla relevanta insatser för att få den enskilde i arbete eller utbildning. Verksamheten ska i princip inte styras av arbetsmarknadspolitiska program eller liknande, som i stället helt eller delvis utmönstras. De privata utförarna får i stället arbeta enligt en black-box of delivery-modell alternativt utifrån beskrivningen i det anbud som de har kontrakterats för att utföra.

Den centrala arbetsmarknadsmyndigheten ansvarar för att säkerställa att avtalsvillkor efterlevs och utfärdar vid behov sanktioner. Detta arbete är i black box-modellen av begränsad karaktär och syftar i första hand till att följa upp statistiska utfallsmått (övergång till arbete eller studier). I anbudsvarianten är detta arbete av betydligt mer omfattande karaktär.

Den centrala arbetsmarknadsmyndigheten fattar, utifrån ansökan från den arbetssökande, även beslut om övrig offentlig finansiering. Bedömningen om exempelvis en praktik eller subventionerad anställning är arbetsmarknadspolitiskt motiverad för en arbetssökande bör kunna göras i samband med den inledande bedömningen av den arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden. Den privata utföraren bör informeras huruvida den arbetssökande har bedömts vara berättigad till övrigt stöd. Sådant stöd beviljas därefter av den centrala arbetsmarknadsmyndigheten efter ansökan från den arbetssökande. De privata utförarna kan bistå den arbetssökande i dessa fall, dock får de inte ta ut ersättning för detta.

### **Hög frihetsgrad för privata utförare, graden av statlig styrning låg till hög beroende på tillvägagångssätt**

Genom att verksamheten inte styrs av arbetsmarknadspolitiska program eller liknande är det möjligt för myndigheten att endera kontraktera privata utförare att arbeta enligt en s.k. black box of delivery eller för att utföra verksamhet enligt eget anbud.<sup>22</sup>

Modell 2 är den för marknaden friaste formen, givet att ersättning ska utgå från myndigheten till de privata utförarna och att ett avtalsförhållande ska föreligga (till skillnad från Modell 1). De privata utförarnas ges frihet att utforma sin verksamhet, något som kan främja innovation och individanpassning, vilket i sin tur kan leda till en effektiv verksamhet. Black-box-varianten av modellen innebär att den höga frihetsgraden motsvaras av en låg grad av statlig styrning. De privata utförarna kan i black-box-varianten fritt utforma sina insatser utan styrning från den centrala arbetsmarknadsmyndigheten och kan arbeta från "ax till limpa" med en arbetssökande.

Anbudsvarianten av modellen innebär möjlighet att kombinera hög grad av frihet för privata utförare i form av nya verksamhetsidéer och arbetssätt, samtidigt som hög grad av statlig styrning kan upprätthållas. I anbudsvarianten är de privata utförarna fria att utforma anbudet, men är sedan bundna av detta anbud.

---

<sup>22</sup> Utöver några grundläggande krav i förfrågningsunderlaget avstår myndigheten från att precisera övriga avtalsvillkor, och kontrakterar därefter i en upphandling enligt LOU respektive privat utförare utifrån utförarens eget anbud, där innehållet i och omfattningen av verksamheten preciseras.

## Stor variation i kostnader för, och möjligheter till, uppföljning och kontroll inom ramen för modellen

I det fall de privata utförarna kontrakteras enligt en black box-modell är den centrala arbetsmarknadsmyndighetens uppföljning och kontroll av en mer övergripande karaktär, t.ex. grad av aktiviteter, lokaler m.m., snarare än hur utförarna arbetar med varje enskild individ. Kostnaderna för uppföljning och kontroll kan därmed hållas relativt låga, men möjligheterna att styra och följa upp verksamhetens inriktning och kvalitet är begränsade.

Om de privata utförarna kontrakteras enligt anbudsvarianten av modellen utgår uppföljning och kontroll från den verksamhet som specificeras i varje enskilt avtal. Kostnaderna för uppföljning och kontroll kan därmed bli relativt höga, men möjligheterna att genom val av vinnande anbud påverka verksamhetens inriktning och kvalitet samt följa upp uppställda avtalsvillkor är goda.

Den centrala arbetsmarknadsmyndigheten följer i båda varianter av Modell 2 upp utförarnas resultat, vilket ligger till grund för olika former av resultatbaserad styrning. De arbetssökandes val har i likhet med i Modell 1 betydelse för modellens effektivitet, men är inte ensamt avgörande då myndigheten har flera verktyg till förfogande för att premiera respektive sanktionera utförare.

## Kan beroende på utformning användas för alla arbetssökande

Eftersom den arbetssökande efter bedömningen inte har särskild kontakt med den centrala arbetsmarknadsmyndigheten bör kontroll av att den arbetssökande aktivt söker arbete endera centraliseras i myndigheten, eller hanteras av arbetslöshetskassorna (se kapitel 6).

Mot bakgrund av att ett avtalsförhållande föreligger med de privata utförarna kan den centrala arbetsmarknadsmyndigheten ställa krav på att utförarna ska tillhandahålla aktiviteter till de arbetssökande som motsvarar en viss omfattning. Ett sådant krav på tidsatta aktiviteter behöver dock vägas mot den inskränkning i de privata utförarnas frihet att utforma insatser för den arbetssökande som det medför. Om krav på aktiviteter finns bör dessa också vara föremål för kontroll från den centrala arbetsmarknadsmyndighetens sida. Då de privata utförarna i black-box-varianten av Modell 2 ansvarar för insatsernas innehåll riskerar en sådan kontroll att bli alltför formalistisk.

I anbudsvarianten av modellen har den centrala arbetsmarknadsmyndigheten kontrakterat de privata utförarna för att tillhandahålla verksamhet specificerad utifrån innehåll och omfattning. Därmed kan aktivitetsstöd utbetalas till de arbetssökande som motsvarar verksamhetens avtalade omfattning.

Black box-varianten av Modell 2, där uppföljning och kontroll i princip uteslutande sker av de privata utförarnas resultat, lämpar modellen sig i likhet med Modell 1 för arbetssökande som står tillräckligt nära arbetsmarknaden för att de, under den tidsperiod som verksamheten hos den privata utföraren pågår, kan förväntas komma i arbete eller utbildning. Den variant av modellen som innebär att de privata utförarna kontrakteras enligt sitt anbud, kan även tillämpas på de arbetssökande som står längre ifrån arbetsmarknaden, för vilka målet i första hand är progression.

### **Stor variation i möjlighet till lärande och utveckling på systemnivå**

När verksamhet läggs ut genom black box-varianten av denna modell har den centrala arbetsmarknadsmyndigheten, i likhet med Modell 1, inte möjlighet att inhämta kunskap om vilka insatser som de arbetssökande får hos de privata utförarna. Det finns därmed inga möjligheter till lärande och utveckling på systemnivå. Om utförarna i stället kontrakteras enligt egen anbudsbeskrivning är möjligheterna till lärande och utveckling på systemnivå goda.

### **13.9.3 Modell 3**

#### **Modellens huvuddrag**

På samma sätt som i de övriga modellerna gör den centrala arbetsmarknadsmyndigheten en arbetsmarknadsbedömning av den arbetssökande i samband med att dessa anmält sig hos myndigheten. Bedömningen resulterar i en kategoribestämning av den arbetssökande som ligger till grund för vilken ersättning som utgår till utförarna. I likhet med Modell 2 preciseras villkoren för ersättning tillsammans med övriga villkor för verksamheten i avtal mellan den centrala arbetsmarknadsmyndigheten och de privata utförarna. Avtalen med

de privata utförarna sluts utifrån ett upphandlingsförfarande enligt lagen om offentlig upphandling, där individens val kan men inte behöver utgöra fördelningsnyckel, eller genom att tillhandahålla ett valfrihetssystem.

Verksamheten styrs i likhet med i dag av arbetsmarknadspolitiska program, vilka kan regleras i lag (beslutade av riksdagen) på förordningsnivå (beslutade av regeringen) eller på föreskriftsnivå (beslutade av myndigheten). Avtalen med de privata utförarna utgår från de arbetsmarknadspolitiska programmen. Myndigheten styr inte tjänsternas innehåll i detalj, men de privata utförarna ska utforma insatser i linje med det aktuella arbetsmarknadspolitiska programmet.

Den centrala arbetsmarknadsmyndigheten bedömer, inom ramen för arbetsmarknadsbedömningen, även vilket arbetsmarknadspolitiskt program den arbetssökande ska anvisas till. De arbetssökande tilldelas eller väljer en utförare, bland de privata utförare som myndigheten har avtal med för det aktuella arbetsmarknadspolitiska programmet.

Om den arbetssökande inte har kommit i arbete eller utbildning efter avslutad insats hos den privata utföraren utför den centrala arbetsmarknadsmyndigheten en ny arbetsmarknadspolitisk bedömning som ligger till grund för beslut om ny anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Den centrala arbetsmarknadsmyndigheten ansvarar i likhet med i dag för att kontraktera privata utförare, säkerställa att avtalsvillkor efterlevs och vid behov utfärda sanktioner. Myndigheten erbjuder däremot inga arbetsmarknadstjänster i egen regi.

Myndigheten fattar, utifrån ansökan från den arbetssökande, även beslut om övrig offentlig finansiering. Bedömningen om exempelvis en praktik eller subventionerad anställning är arbetsmarknadspolitiskt motiverad för en arbetssökande bör i likhet med övriga modeller kunna göras i samband med den inledande bedömningen av personens ställning på arbetsmarknaden. Den privata utföraren bör informeras huruvida den arbetssökande har bedömts vara berättigad till övrigt stöd. Sådant stöd beviljas av den centrala arbetsmarknadsmyndigheten efter ansökan från den arbetssökande. De privata utförarna kan bistå den arbetssökande i dessa fall, dock får de inte ta ut ersättning för detta.



## **Begränsad frihetsgrad för privata utförare, hög grad av statlig styrning**

Genom att de privata utförarnas avtal med den centrala arbetsmarknadsmyndigheten styrs av arbetsmarknadspolitiska program är möjligheterna att påverka utformningen av verksamheten, och därmed möjligheterna till innovation och individanpassning, begränsad i jämförelse med de tidigare modellerna. Det kan i sin tur leda till en mindre effektiv verksamhet. Å andra sidan innebär modellen att den centrala arbetsmarknadsmyndigheten ges goda möjligheter att styra och följa upp den verksamhet som de arbetssökande får hos de privata utförarna. Den centrala arbetsmarknadsmyndigheten kan därutöver säkerställa att de arbetsmarknadstjänster som de arbetssökande tar del av är de tjänster som utifrån forskning och studier har visat sig vara mest de mest effektiva, förutsatt att myndigheten förfogar över utformningen av de arbetsmarknadspolitiska programmen.

## **Relativt höga kostnader för, och goda möjligheter till, uppföljning och kontroll**

Den centrala arbetsmarknadsmyndighetens arbete med uppföljning och kontroll av de privata utförarna tar sikte på att avtalsvillkor som är uppställda efterlevs och i den mån en handlingsplan har upprättats att den arbetssökande har erbjudits insatser i linje med denna.

Till stöd för de arbetssökandes val tillhandahåller myndigheten i likhet med i tidigare modeller ett ratingsystem i vilket bl.a. resultatet för arbetssökande hos respektive privata utförare är sökbart. Modell 3 innehåller därmed, men vilar inte på, de arbetssökandes val.

I likhet med Modell 2 kan myndigheten utesluta de privata utförare som presterar sämst inom ramen för ett valfrihetssystem (vilka dock kan återansluta sig). I denna modell har den centrala arbetsmarknadsmyndigheten därutöver möjlighet att säkerställa att endast de arbetsmarknadspolitiska program som visat sig vara mest effektiva för arbetssökande med liknande egenskaper och förutsättningar erbjuds.

Genom att myndigheten följer upp och kontrollerar de privata utförarnas arbete per arbetsmarknadspolitiskt program blir kostnaderna för uppföljning och kontroll relativt höga, men detta gäller

även möjligheterna att påverka verksamhetens inriktning och kvalitet. Myndigheten följer därutöver upp de privata utförarnas resultat och kan därmed tillämpa olika former av resultatbaserad styrning.

### **Kan användas för alla arbetssökande**

Då avtalsförhållande föreligger mellan den centrala arbetsmarknadsmyndigheten och de privata utförarna kan myndigheten ställa krav på att de privata utförarna ska tillhandahålla aktiviteter till de arbetssökande som motsvarar en viss omfattning och inriktning. Det innebär att aktivitetsstöd kan betalas ut. Modell 3 lämpar sig därmed för arbetssökande med bl.a. aktivitetsstöd.

Modell 3 utgår från arbetsmarknadspolitiska program utifrån vilka avtalen med de privata utförarna utformas. Avtalen kan därmed utformas såväl för arbetssökande som står nära arbetsmarknaden, som för arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden där målet i första hand är progression.

I den mån den centrala arbetsmarknadsmyndigheten ska ansvara för att upprätta en handlingsplan tillsammans med den arbetssökande kan handlingsplanen även utgöra grund för aktivitetsrapportering av sökta jobb m.m. i samband med den utbetalade myndighetens prövning. Kontroll av att den arbetssökande aktivt söker arbete bör endera centraliseras i myndigheten, eller hanteras av arbetslöshetskassorna (se kapitel 6).

### **Goda möjligheter till lärande och utveckling på systemnivå**

Genom att det är möjligt att följa och utvärdera effekterna de olika arbetsmarknadspolitiska programmen finns goda möjligheter till lärande och utveckling på systemnivå. Detta gäller i synnerhet om den centrala arbetsmarknadsmyndigheten, med sin samlade kunskap om arbetsmarknaden, får möjlighet att utforma de arbetsmarknadspolitiska programmen. Detta ökar sannolikheten till en god matchning mellan myndighetens bedömningar av de arbetssökandes förutsättningar och behov respektive tillgången till relevanta insatser.

### 13.10 Svenska och internationella exempel på hur utförande kan läggas ut

**Bedömning:** Svenska och internationella exempel på system för utkontraktering av arbetsmarknadstjänster visar att det är svårt att på förhand förutsäga alla konsekvenser av de vägval som görs när verksamhet läggs ut. Utredningen bedömer att det saknas lösningar som enkelt kan kopieras. Ansvaret för att utföra arbetsmarknadstjänster bör därmed utkontrakteras på ett sådant sätt att det är möjligt att inhämta kunskap om vad som fungerar och inte fungerar och kontinuerligt justera systemet utifrån denna kunskap.

Australien och Storbritannien är två länder som har lång erfarenhet av att köpa hela respektive stora delar av alla arbetsmarknadstjänster. Trots detta saknas forskning om effekterna av övergången från att utföra dessa tjänster i egen regi till att köpa desamma i såväl Australien som Storbritannien. I bilaga 1 till detta kapitel beskrivs respektive system med utgångspunkt i de genomlysningar som OECD har gjort. Utredningen har vidare genomfört en studieresa till Storbritannien, vilken inkluderade möten med de privata utförarnas intresseorganisation, ett lokalt arbetsförmedlingskontor (Job center) samt med det departement som är ansvarar för arbetsmarknadstjänsterna.

Arbetsförmedlingen är inte den enda aktör som köper arbetsmarknadstjänster på svensk arbetsmarknad. Nästan alla kommuner tillhandahåller i dag arbetsmarknadstjänster och flera kommuner köper delar av dessa tjänster av privata utförare. Nacka kommun köper, som enda kommun, i princip samtliga arbetsmarknadstjänster av privata utförare.

Omställningsorganisationerna är andra aktörer som i dag köper arbetsmarknadstjänster i relativt omfattande utsträckning. En av omställningsorganisationerna, Trygghetsfonden TSL, köper samtliga arbetsmarknadstjänster av privata utförare. I bilaga 1 till detta kapitel beskrivs hur Nacka kommuns och Trygghetsfonden TSL:s system för arbetsmarknadstjänster fungerar.

Den genomgång som utredningen har gjort av ovan nämnda system för att lägga ut utförandet av arbetsmarknadstjänster på privata utförare tydliggör att det är svårt att på förhand förutsäga alla konsekvenser av de vägval som görs. Australien, Storbritannien, Nacka och TSL har alla mångårig erfarenhet av att lägga ut hela eller stora delar av utförandet av arbetsmarknadstjänster på privata aktörer. Av den genomgång av respektive system som återfinns i bilaga 1 till detta kapitel kan konstateras att dessa i hög utsträckning har utvecklats i skilda riktningar. Inom respektive system har det dessutom med jämna mellanrum skett mer eller mindre ingripande förändringar. Det kan därmed konstateras att det saknas lösningar som enkelt kan kopieras. Utredningen bedömer att ansvaret för att utföra arbetsmarknadstjänster bör läggas ut på ett sätt som gör det möjligt att inhämta kunskap om vad som fungerar och inte fungerar och kontinuerligt justera systemet utifrån denna kunskap. Det går exempelvis inte att identifiera effekter av olika typer av insatser i de fall tjänster utkontrakteras enligt en black box-modell. Sådana former för att lägga ut verksamhet innebär att Arbetsförmedlingen som huvudman för, och beställare av, arbetsmarknadstjänster går miste om möjligheten att inhämta kunskap om och utforma sina beställningar utifrån vad som visar sig vara en kostnadseffektiv användning av statliga medel.

### 13.11 Hur kan Arbetsförmedlingens uppdrag läggas ut?

Utredningen bedömer i avsnitt 13.7 att det inte är ändamålsenligt att lägga ut Arbetsförmedlingens befintliga uppgifter som inte är myndighetsutövning till andra aktörer i sin helhet. Utredningen beskriver därefter möjliga förändringar av ansvaret för utförande i form av tre modeller, vilka inbegriper en redogörelse för vilka uppgifter som bör åligga en central arbetsmarknadsmyndighet.

De delar av Arbetsförmedlingens uppdrag som inte innebär myndighetsutövning inbegriper dock även uppgifter som inte består av utförande verksamhet. I detta avsnitt redogörs för hur samtliga delar av Arbetsförmedlingens nuvarande uppdrag som inte innebär myndighetsutövning kan läggas ut på andra aktörer.

I sammanhanget kan noteras att en ökad användning av privata aktörer för att fullgöra en statlig uppgift inte innebär att omfattningen av det statliga åtagandet påverkas bara av den orsaken. Om det statliga åtagandet ska öka eller minska förutsätter det en ökning eller minskning av antalet uppgifter som på något sätt ska ombesörjas (se avsnitt 3.1 i kapitel 3). Strukturerna för det statliga åtagandet, såsom möjligheterna till t.ex. styrning, insyn och kontroll, påverkas dock.

### 13.11.1 Uppgifter bör tillkomma respektive upphöra

**Bedömning:** I Arbetsförmedlingens uppgifter bör ingå att ta emot anmälan om samt av- och omregistrera arbetssökande. Det bör även ingå att göra en arbetsmarknadsbedömning av anmälda arbetssökande. Dessa uppgifter innebär myndighetsutövning.

Den övergripande planeringen för den arbetssökande ingår i arbetsmarknadsbedömningen. Ansvaret för den arbetssökandes planering kan i övrigt läggas ut på privata utförare av arbetsmarknadstjänster och underlagstjänster<sup>23</sup>.

Utredningen bedömer att det minsta möjliga statliga åtagandet inom ramen för arbetsmarknadspolitiken är att ta emot anmälan om samt, av- och omregistrera arbetssökande och göra en arbetsmarknadsbedömning av anmälda arbetssökande (se avsnitt 13.6.3). I kapitel 4 konstateras att Arbetsförmedlingens instruktion i dag inte omfattar flera av myndighetens grundläggande funktioner. De uppgifter som nämns ovan framgår inte alls eller ytterst otydligt av det arbetsmarknadspolitiska regelverket. Uppgiften att registrera och av- respektive omregistrera arbetssökande bör dock, trots att den inte utgör en i dag reglerad uppgift, ingå i en central arbetsmarknadsmyndighets uppgifter.

Arbetsmarknadsbedömningen är ytterligare en central uppgift, som inte heller framgår av instruktionen.<sup>24</sup> I kapitel 7 lämnas som tidigare nämnts förslag till reglering av denna bedömning. Förslaget innebär bland annat att den arbetssökandes övergripande planering

<sup>23</sup> Med underlagstjänster avses tjänster som syftar att klargöra den arbetssökandes förutsättningar och behov och som utgör ett underlag till arbetsmarknadsbedömningen.

<sup>24</sup> I 9 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten framgår dock att en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad och i 2 § i Arbetsförmedlingens föreskrifter om individuella handlingsplaner (AFFS 2014:125) anges att en individuell handlingsplan ska innehålla en arbetsmarknadspolitisk bedömning.

sker inom ramen för arbetsmarknadsbedömningen. Av avsnitt 13.5.10 framgår att den arbetsmarknadspolitiska bedömningen i dag inte är myndighetsutövning, men kan bli det vid en förändring.

Genom arbetsmarknadsbedömningen ska resurser prioriteras till särskilt arbetsmarknadsstöd, beslut om arbetsmarknadsstöd motiveras och beslutat stöd planeras tillsammans med den arbetssökande. Utredningen bedömer att en sådan förändring av arbetsmarknadsbedömningen medför att den innebär myndighetsutövning. Utöver den generella planering som sker i samband med arbetsmarknadsbedömningen kan utförare av arbetsmarknadstjänster respektive underlagstjänster uppdras att ansvara för den arbetssökandes planering.

### 13.11.2 Uppgifter som bör kvarstå hos Arbetsförmedlingen

**Bedömning:** Ansvaret och utförandet för följande delar av Arbetsförmedlingens uppdrag bör kvarstå hos Arbetsförmedlingen, i egenskap av central arbetsmarknadsmyndighet:

- de uppdrag som innefattar myndighetsutövning,
- samverkan med andra myndigheter, i den utsträckningen samverkan syftar till att klargöra ansvarsfördelning mellan myndigheterna,
- ansvaret respektive det särskilda ansvaret för (vissa) nyanlända invandrare,
- de delar av Arbetsförmedlingens analys, uppföljning och utvärdering som utgör stödprocesser till arbetsmarknadsbedömningen.

De uppgifter som innebär myndighetsutövning ska enligt direktivet kvarstå hos Arbetsförmedlingen. Av avsnitt 13.5 framgår vilka delar av Arbetsförmedlingens uppdrag som utredningen bedömer innefattar<sup>25</sup> myndighetsutövning. Dessa utgörs av:

- anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program och insatser liksom beslut i samband med detta,
- beslut om subventionerade anställningar,

<sup>25</sup> Med uppgifter som innefattar myndighetsutövning avses uppgifter som är myndighetsutövning eller sker vid myndighetsutövning.

- platsanvisningar,
- anställningsfrämjande åtgärder och delar av arbetet med arbetstillstånd,
- kontrolluppdraget,
- uppdraget att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott.

Utöver de uppgifter som innefattar myndighetsutövning bedömer utredningen att delar av Arbetsförmedlingens uppdrag vad gäller analys, utredning och uppföljning bör kvarstå hos Arbetsförmedlingen. Detta gäller de delar av detta uppdrag som utgör stödprocesser till myndighetens arbete med arbetsmarknadsbedömningen, i form av den verksamhet som krävs för att säkerställa en träffsäker statistisk profilering av arbetssökande, något som utredningen menar bör vara utgångspunkten för Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsbedömning.

Därtill finns två uppdrag som inte innefattar myndighetsutövning, men som förutsätter att ansvar och utförande ligger hos den myndighet som utgör den centrala arbetsmarknadsmyndigheten (vilket i dag är Arbetsförmedlingen). Dessa uppgifter kan inte läggas ut genom att överföras till en annan myndighet, med mindre än att denna myndighet övertar rollen som den centrala arbetsmarknadsmyndigheten.

Det första uppdraget gäller Arbetsförmedlingens ansvar respektive särskilda ansvar för etablering av (vissa) nyanlända invandrare, vilket består av att samordna och driva på andra myndigheters verksamhet. Arbetsförmedlingen övertog 2010 ansvaret som samordnande myndighet från kommunerna. Regeringen (prop. 2009/10:60) motiverade detta beslut med behovet av ett ökat fokus på arbetsmarknadsetablering. Utredningen utgår från att ansvaret och det särskilda ansvaret ska kvarstå inom ramen för arbetsmarknadspolitiken och i utredningens direktiv att arbetsmarknadspolitiken fortsatt ska vara nationell. Det saknas därmed skäl att flytta uppdraget från den centrala arbetsmarknadsmyndigheten, vilket i dag är Arbetsförmedlingen.

Den andra uppgiften gäller Arbetsförmedlingens uppdrag att samverka med andra myndigheter – kommuner, landsting, Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan och Socialstyrelsen. Myndighetens samverkansuppdrag innebär inte myndighetsutövning. Det finns

dock skäl att skilja de delar som på generell nivå eller i förhållande till enskilda syftar till att; förtydliga ansvarsfördelningen mellan myndigheter, överbrygga eventuella glapp mellan myndigheters uppdrag och utbyta erfarenheter i frågor av gemensamt intresse – från annan typ av samverkan. Gällande den samverkan som redogörs för ovan förutsätts att uppdraget kvarstår hos den centrala arbetsmarknadsmyndigheten.

### 13.11.3 Uppgifter som kan läggas ut på privata aktörer

**Bedömning:** Ansvar för följande delar av Arbetsförmedlingens uppdrag bör kvarstå hos Arbetsförmedlingen, i egenskap av central arbetsmarknadsmyndighet, medan utförandet kan läggas ut på privata aktörer:

- alla former av praktiskt stöd till enskilda (arbetsmarknadstjänster) så som platsförmedling och vägledning,
- all verksamhet som syftar till att klargöra de arbetssökandes förutsättningar och behov (underlagstjänster) däribland kartläggning och utredning av arbetsförmåga,
- de delar av Arbetsförmedlingens samverkansuppdrag som inte syftar till att klargöra ansvarsfördelning mellan myndigheter.

Det är inte myndighetsutövning att bedriva arbetsmarknadspolitiska program och insatser eller andra former av praktiskt stöd till enskilda, verksamhet som i betänkandet i övrigt benämns som arbetsmarknadstjänster. Här ingår bl.a. arbetsmarknadsutbildning, förberedande insatser, (formlös) platsförmedling, vägledning och SIUS. Uppgiften att utföra arbetsmarknadstjänster kan i sin helhet läggas ut till privata utförare.

Utredningen föreslår i avsnitt 11.3.1 i kapitel 11 en ny reglering av det praktiska stöd som ges i form av arbetsmarknadstjänster. Förslaget innebär att det endast anges vilka former av praktiskt stöd som Arbetsförmedlingen kan erbjuda, där dessa former fritt kan kombineras inom ramen för arbetsmarknadstjänster. En sådan reglering föreslås införas i en förordning som övergripande reglerar hur myndighetens verksamhet ska bedrivas, varvid övriga former av reglering



av motsvarande stöd upphör. I det fall krav införs på att Arbetsförmedlingen ska lägga ut allt utförande av arbetsmarknadstjänster på privata aktörer kan detta ske genom en bestämmelse om att Arbetsförmedlingen ska tillhandahålla arbetsmarknadstjänster genom avtal. En sådan bestämmelse kan utformas enligt följande.

---

### Praktiskt stöd

x § Praktiskt arbetsmarknadsstöd tillhandahålls i form av allmänna och särskilda arbetsmarknadstjänster.

Allmänna arbetsmarknadstjänster är direkt tillgängliga för den som önskar ta del av dem.

Särskilda arbetsmarknadstjänster görs tillgängliga enligt Arbetsförmedlingens beslut i det enskilda ärendet inom ramen för arbetsmarknadsbedömningen.

y § Arbetsmarknadstjänster utgörs av

1. platsförmedling,
2. vägledning,
3. utbildning,
4. arbetslivsinriktad rehabilitering,
5. introduktionsstöd på arbetsplats, och
6. uppföljningsstöd vid anställning.

z § Allmänna och särskilda arbetsmarknadstjänster tillhandahålls genom avtal.

Arbetsförmedlingen ska inte tillhandahålla utbildning enligt y § 3p. om den enskildes utbildningsbehov kan tillgodoses genom det reguljära utbildningssystemet.

---

Pensionsmyndigheten har i dag en liknande reglering. I 3 § 64 kap. socialförsäkringsbalken (2010:110) anges att Pensionsmyndigheten ska förvalta premiepensionsmedlen genom att ingå avtal om att erbjuda en fond på fondtorget (fondavtal) med fondbolag, fondföretag

eller förvaltningsbolag enligt 1 kap. 1 § lagen (2004:46) om värdepappersfonder (fondförvaltare).

Utöver arbetsmarknadstjänster ingår i dagens arbetsmarknadspolitiska program och insatser verksamhet som utredningen benämner för underlagstjänster. Underlagstjänster syftar till att, vid behov, bidra med ytterligare underlag om en enskild arbetssökandes förutsättningar och behov till Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsbedömning. En underlagstjänst kan exempelvis bestå av att klargöra den arbetssökandes kompetens genom kartläggning eller utreda den arbetssökandes arbetsförmåga. Underlagstjänsterna har därmed ett annat syfte än arbetsmarknadstjänsterna och utredningen bedömer att denna typ av verksamhet bör regleras i anslutning till arbetsmarknadsbedömningen. I denna reglering kan, i likhet med vad som anges ovan om arbetsmarknadstjänster, införas en bestämmelse om att underlagstjänster ska tillhandahållas genom avtal.

Utredningen bedömer därutöver att de delar av Arbetsförmedlingens samverkansuppdrag som inte behandlas i avsnitt 13.11.2 kan läggas ut på privata aktörer. Det gäller dels samverkan som består av att samordna myndigheters verksamhet i förhållande till den enskildes planering, genom exempelvis schemaläggning av aktiviteter. Detta kan åstadkommas genom att inkludera sådana bestämmelser i avtalsvillkor för de arbetsmarknadstjänster och underlagstjänster som Arbetsförmedlingen tillhandahåller med privata utförare. Dels gäller det uppdraget att genom vägledning och information underlätta övergång från skola till arbetsliv för den mellan 16–29 år som har ett funktionshinder. Genom en tilläggsparagraf regleras att denna vägledning och information ska tillhandahållas genom avtal med privata utförare.

#### 13.11.4 Uppgifter som kan överföras till annan myndighet

**Bedömning:** Ansvaret kan för följande delar av Arbetsförmedlingens uppdrag överföras till annan myndighet:

- sektorsansvaret för handikappfrågor,
- analys, uppföljning och utvärdering, med undantag för de delar av detta uppdrag som anges i avsnitt 13.11.2.

Arbetsförmedlingens sektorsansvar för handikappfrågor innebär inte myndighetsutövning. Uppgiften går ut på att vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter, vilket förutsätter att såväl ansvar som utförande ligger på en myndighet. En myndighet med närliggande uppdrag är Myndigheten för delaktighet. Enligt 4 § förordningen (2014:134) med instruktion för Myndigheten för delaktighet ansvarar myndigheten bl.a. för att:

- främja ett systematiskt och effektivt genomförande av funktionshinderspolitiken på alla nivåer i samhället,
- följa upp, utvärdera och analysera insatser från statliga myndigheter, kommuner, landsting och andra aktörer i förhållande till de nationella funktionshinderspolitiska målen,
- inneha samlad kunskap om arbetet för ökad tillgänglighet och dess resultat samt om utveckling och skillnader i levnadsvillkoren för personer i alla åldrar och kön med olika funktionsnedsättningar bland annat genom att genomföra kartläggningar, uppföljningar, utvärderingar och analyser, däribland samhällsekonomiska analyser,
- föreslå lämpliga åtgärder för en effektiv styrning och samordning av det funktionshinderspolitiska arbetet.

Arbetsförmedlingens sektorsansvar för handikappfrågor kan överföras till Myndigheten för delaktighet genom att det i instruktionen görs ett tillägg om att myndighetens uppdrag gäller delaktighet i samhället *och i arbetslivet*.

Det uppdrag som Arbetsförmedlingen har vad gäller analys, uppföljning och utvärdering innefattar inte myndighetsutövning. I likhet med Arbetsförmedlingens sektorsansvar är uppdragets karaktär dock av sådan art att såväl ansvaret som utförandet förutsätts ligga på en myndighet. Uppdraget består av tre uppgifter i 4 § instruktionen:

- analysera, följa upp och utvärdera hur myndighetens verksamhet och de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna påverkar arbetsmarknadens funktionssätt,
- göra bedömningar av arbetsmarknadsläget för att tillhandahålla beslutsunderlag för den framtida arbetsmarknadspolitiken.

- bistå myndigheter och andra som bedriver uppföljning och utvärdering inom Arbetsförmedlingens verksamhetsområde.

Utredningen bedömer i 13.11.2 att delar av den första punkten utgör stödprocesser till den arbetsmarknadspolitiska bedömningen, i form av verksamhet som krävs för att säkerställa en träffsäker statistisk profilering av inskrivna arbetssökande, och bedömer mot bakgrund av detta att denna del av uppgiften bör kvarstå i myndigheten. De uppgifter som anges i den första punkten bör i övrigt kunna överföras till Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) instruktion. Enligt förordningen (2007:911) med instruktion för Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering har myndigheten i uppgift att främja, stödja och genom forskning genomföra:

- uppföljning och utvärdering av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten,
- studier av arbetsmarknadens funktionssätt,
- utvärdering av effekterna på arbetsmarknaden av åtgärder inom utbildningsväsendet.

IFAU har i uppdrag att genom forskning genomföra uppföljning och utvärdering. Något sådant krav ställs inte i Arbetsförmedlingens uppdrag. Att den uppföljning och utvärdering som genomförs inom ramen för arbetsmarknadspolitiken i högre uträckning blir forskningsbaserad bör dock inte kunna betraktas som någon nackdel.<sup>26</sup> I IFAU:s uppdrag anges vidare att myndigheten ska följa upp och utvärdera den arbetsmarknadspolitiska verksamheten respektive studera arbetsmarknadens funktionssätt, medan det i Arbetsförmedlingens uppdrag anges att myndigheten ska analysera, följa upp och utvärdera hur myndighetens verksamhet och de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna påverkar arbetsmarknadens funktionssätt. De delar som avser den arbetsmarknadspolitiska verksamheten respektive arbetsmarknadens funktionssätt, innefattas redan av IFAU:s uppdrag enligt instruktion.

---

<sup>26</sup> Det kan i sammanhanget noteras att Analys- och utvärderingsutredningen i sitt betänkande föreslog att analys- och utvärderingsmyndigheter inte ska forska, då detta är en uppgift för universitet- och högskolor, forskningsinstitut och andra (SOU 2018:79).

IFAU har enligt instruktion vidare i uppdrag att sprida information om resultaten av sina uppföljningar, utvärderingar och studier till andra myndigheter och intressenter. Arbetsförmedlingen bör därmed kunna utgå från dessa uppföljningar, utvärderingar och studier när myndigheten konstruerar det evidensbaserade beslutstöd som utredningen bedömer bör kopplas till arbetsmarknadsbedömningen i kapitel 7.

Arbetsförmedlingens uppgift att göra bedömningar av arbetsläget för att tillhandahålla beslutsunderlag för den framtida arbetsmarknadspolitiken kan inrymmas i uppdraget för den nya myndigheten för kompetensförsörjningsfrågor, som utredningen lämnar förslag om i kapitel 9. Ett alternativ är att överföra uppgiften till Statistiska centralbyrån (SCB). Enligt tredje punkten 2 § förordning (2016:822) med instruktion för Statistiska centralbyrån har myndigheten i uppdrag att göra långsiktiga prognoser inom arbetsmarknads-, befolknings- och utbildningsområdet. Om uppgiften överförs till SCB bör myndigheten få i uppdrag att göra sådana prognoser även på kort och medellång sikt.

Den tredje punkten, att bistå myndigheter och andra som bedriver uppföljning och utvärdering inom Arbetsförmedlingens verksamhetsområde, följer av respektive myndighets verksamhet i övrigt, och var och en av myndigheterna bör ansvara för att bistå myndigheter och andra som bedriver uppföljning och utvärdering inom myndighetens verksamhetsområde.

### **13.11.5 Utredningens sammanvägda bedömning**

Utredningen har att besvara ett stort antal frågor. De två direktiven (dir. 2016:56 och dir. 2017:71) uppgår till sammanlagt 26 sidor. Hur delar av Arbetsförmedlingens uppdrag kan läggas ut är en av dessa frågor. I övrigt ska utredningen bl.a. lämna förslag om förändringar som kan göra det statliga åtagandet för arbetsmarknadspolitiken mer effektivt och tydligt, samt föreslå förändringar som kan förbättra förutsättningarna för samverkan och ansvarsfördelning mellan aktörer på lokal, regional och nationell nivå. Detta inkluderar förslag gällande utformningen av Arbetsförmedlingens uppdrag.

Utredningen bedömer att det statliga åtagandet vare sig skulle bli mer effektivt, tydligt eller ger bättre förutsättningar för samverkan om de delar av Arbetsförmedlingens uppdrag som inte innebär myndighetsutövning skulle läggas ut på andra aktörer.

Som framgår i avsnitt 12.6.4 i kapitel 12 saknas vetenskapligt stöd för att anta att privata utförare skulle bidra till en effektivare arbetsmarknadspolitik. Detta utesluter dock inte att så skulle kunna vara fallet inom ramen för andra tjänster eller former än de som hittills har prövats. Det centrala är dock att varje arbetsmarknadspolitisk krona ger så god effekt som möjligt. Utredningen lämnar därför i kapitel 11 förslag om hur ett effektivt utförande av arbetsmarknadstjänster ska åstadkommas. Detta inbegriper att Arbetsförmedlingen får i uppdrag att tillhandahålla arbetsmarknadstjänster på det samhällsekonomiskt mest effektiva sättet, att separera myndighetens egenregiverksamhet från övrig verksamhet, samt att säkerställa att interna och externa utförare behandlas likvärdigt. Det förslag om ett effektivt utförande av arbetsmarknadstjänster som presenteras i kapitel 11 syftar – i likhet med utredningens alla andra förslag – till en effektiv, tydlig och träffsäker arbetsmarknadspolitik.

## Referenser

- Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2016/17:AU16, *Arbetsmarknadsutredningen*.
- Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan (2018) *Förstärkt stöd för personer som är sjukskrivna och för unga med aktivitetsersättning*.
- Arbetsförmedlingen m.fl. (2018) *Utgångspunkter för samverkan om nyanländas etablering*.
- Australian Government Department of Employment (2014) *Request for tender for employment services 2015–2020*.
- Department for Work and Pensions (2018) *Work and Health Programme provider guidance*. Hämtad den 20 maj 2018 från: <https://www.gov.uk/government/publications/work-and-health-programme-provider-guidance>.
- ESV (2009) *Att styra statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ*, publikationsnr. 2009:30.
- House of Commons Library (2016) *Work and Health Programme*, Briefing paper Nr 7845, 22 december 2016.
- IAF (2010) *Arbetsförmedlingens kontrollfunktion i samarbetet med kompletterande aktörer*, publikationsnr. 2010:23.
- IAF (2012) *Arbetsförmedlingens kontrollfunktion i samarbetet med kompletterande aktörer*, publikationsnr. 2012:4.
- IAF (2017) *Arbetsförmedlingens arbete med platsanvisningar – med fokus på marknadsområde Göteborg Halland*.
- Jobs Australia (2015) *State of Play: Jobactive Employment Services 2015–2020 Tender results*.
- OECD (2001) *Innovations in Labor market policies – the Australian way*.
- OECD (2012) *Activating Jobseekers: How Australia Does It*.
- OECD (2014) *Connecting People with Jobs: Activation Policies in the United Kingdom*.
- OECD (2017) *Connecting people with jobs: Key Issues for Rising Labour market participation in Australia*.
- Prop. 1971:30, *Förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.*

- Prop. 1993/94:65, *En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl.*
- Prop. 1996/97:90, *Bättre möjligheter att samverka vid medborgarkontor.*
- Prop. 2009/10:60, *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd.*
- Prop. 2015/16:136, *Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd.*
- Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*
- Prop. 2012/13:12, *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.*
- Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*
- Prop. 1997/98:136, *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.*
- Skr. 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.*
- SOU 1997:38, *Myndighet eller marknad – Statsförvaltningens olika verksamhetsformer.*
- SOU 2012:4, *Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området.*
- SOU 2013:12, *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling.*
- SOU 2017:82, *Vägledning för framtidens arbetsmarknad.*
- SOU 2018:79, *Analys och utvärderingar för effektiv styrning.*
- Statskontoret (2008) *Konkurrensutsatt eller inte? En kartläggning av statliga myndigheters konkurrensutsatta verksamhet.*
- Statskontoret (2014) *Myndigheters säljverksamhet – hur och varför?*



## Bilaga 1

### Australien

Australien är det enda OECD-land som saknar en offentlig arbetsförmedling. Genom en rad reformer under 1990-talet etablerades en marknad för offentligt finansierade arbetsmarknadstjänster i Australien. Den offentliga arbetsförmedlingen avskaffades 1998 och ombildades till ett statligt bolag, som kom att utgöra en av 300 leverantörer som kontrakterades för att leverera arbetsmarknadstjänster till arbetssökande på den nya marknaden. Det statliga bolaget avvecklades 2003 och därefter har samtliga arbetsmarknadstjänster i Australien tillhandahållits av leverantörer.

Forskning om effekterna av denna förändring saknas. I en utvärdering av Australiens nya system för arbetsmarknadstjänster konstaterade OECD (2001) dock att detta inte hade gett upphov till förbättrade resultat eller lägre kostnader. Omfattande kostnadsbesparingar uppnåddes för arbetsmarknadspolitiken som helhet, men detta drevs av andra delar av det omfattande reformpaketet som genomfördes vid samma tidpunkt. Inte minst uppnåddes kostnadsbesparingar på grund av att samtliga arbetsmarknadsåtgärder som inte ansågs vara kostnadseffektiva avskaffades. Detta inbegrep i princip alla arbetsmarknadsutbildningar, lönesubventioner och arbetsskapande åtgärder. För arbetsmarknadstjänsterna mer specifikt uppvisade det nya systemet däremot en viss kostnadsökning, i jämförelse med det tidigare systemet i offentlig regi.

I Australien är de arbetssökande hänvisade till ett behovsprövat försörjningsstöd vid arbetslöshet. Ingen inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet förekommer, vilket skiljer Australien från de flesta andra OECD-länder. Därav följer också att arbetsmarknadspolitiken och de tjänster leverantörerna tillhandahåller i huvudsak är inriktade mot arbetssökande som mottar försörjningsstöd.

Utformningen av det australiensiska systemet har under de 20 år det existerat kontinuerligt utvecklats genom förändringar vid varje ny upphandlingsomgång samt genom två större reformer. Förändringarna har bland annat gällt hur upphandlingen har gått till och hur många leverantörer som har kontrakterats, huruvida leverantörerna har fått frihet att utforma tjänsterna eller om detta reglerats av depar-

tementet samt genom förändringar i leverantörernas ersättningsmodell. Det nu gällande systemet Job Active infördes 2015 och beskrivs närmare nedan.<sup>27</sup>

Den offentliga myndigheten Centerlink ansvarar för att pröva ansökningar om försörjningsstöd. Det ställs tydliga krav på att de som mottar försörjningsstöd aktivt ska söka arbete i syfte att komma i egen försörjning. Som stöd i sitt arbetssökande får de ta del av arbetsmarknadstjänster som tillhandahålls av leverantörer. De arbetssökande måste därutöver utföra samhällsnyttigt arbete eller liknande aktiviteter under 15–25 timmar per vecka i sex månader per år för att få behålla sitt försörjningsstöd.

Centerlink bedömer de arbetssökandes förutsättningar och behov av stöd inför att de anvisas till en leverantör. Bedömningen utgår från ett standardiserat profileringsverktyg som baseras på en kombination av registerbaserade uppgifter och enkätfrågor. De arbetssökande delas utifrån resultatet av profileringsverktyget in i en av tre kategorier, från de som bedöms vara matchningsbara till de som bedöms behöva betydande stöd för att kunna komma i arbete.<sup>28</sup> Den arbetssökandes kategoriindelning är tillsammans med några ytterligare faktorer även grund för leverantörernas ersättningsnivå. Ersättningssystemet innehåller en kombination av ett antal fasta och resultatbaserade ersättningar. Fokus ligger på att de arbetssökande snabbt ska komma i arbete och mot bakgrund av detta ger även säsongsarbete och liknande arbete upphov till resultatetsättning.

Leverantörerna upphandlas av Australiens arbetsmarknadsdepartement och inom ramen för Jobactive har 44 leverantörer kontrakterats. Drygt hälften av dessa uppges vara icke-vinstdrivande organisationer (Jobs Australia, 2015) Upphandlingen utgår ifrån ett fast pris och anbuden utvärderas utifrån om leverantören har en tydlig strategi för att uppnå goda arbetsmarknadsutfall för olika grupper av arbetssökande, om leverantören bedöms ha förmåga att utföra tjänster enligt anbud samt utifrån leverantörens tidigare resultat.

---

<sup>27</sup> Beskrivningen baseras i de fall ingen annan referens anges på förfrågningsunderlag inför upphandlingen, Australian Government: Department of Employment (2014).

<sup>28</sup> Personer som bedöms ha flera eller komplexa problem remitteras till en specialist för arbetsförmågeutredning. Efter denna utredning tar specialisten beslut om den arbetssökande ska placeras i en kategori inom Job Active eller remitteras till en annan tjänst. Detta kan exempelvis gälla personer med funktionsnedsättning för vilka en särskild tjänst finns som är särskilt inriktad mot att stödja denna målgrupp i att hitta och bibehålla ett arbete.

Anbudet innehåller en beskrivning av hur leverantören planerar att bedriva sin verksamhet i en *Service delivery plan*. De leverantörer som vinner upphandlingen kontrakteras för att utföra tjänster enligt motsvarande tjänstebeskrivning. De leverantörer som kontrakteras tilldelas en marknadsandel som motsvarar en andel av samtliga arbetsökande som mottar försörjningsstöd.

Utvärdering av leverantörerna sker i hög utsträckning genom ett ratingsystem. Ratingen beräknas genom regressionsanalys och visar hur de olika leverantörerna presterat efter att hänsyn tagits till de arbetsökandes förutsättningar att få arbete. Ratingen har fått en allt större betydelse. Bland annat blir leverantörer som har presterat sämst, mätt utifrån bland annat ratingbetyg, av med sina marknadsandelar när departementet vid två tillfällen under den femåriga avtalsperioden omfördelar marknadsandelar från låg- till högpresterande leverantörer.

Leverantören ansvarar, beroende på vilken kategori den arbetsökande har tilldelats, i mellan två till tre år. De arbetsökande har möjlighet att välja leverantör. Till grund för sitt val har de utöver ratingen en webbplats där leverantörerna får beskriva vad som utmärker deras verksamhet, respektive leverantörs *service delivery plan* finns också publicerad och arbetsökande och arbetsgivare får också lämna omdömen och kommentarer om de olika leverantörerna på denna webbplats. Departementet har därutöver upprättat ett direktnummer till en nationell kundtjänst som arbetsökande kan höra av sig till med klagomål på leverantörerna. Departementet granskar även leverantörernas begäran om resultatetsättning kontinuerligt. Resultatet av dessa granskningar offentliggörs på motsvarande vis som ratingen och utgår från en jämförelse av de olika leverantörerna.

OECD (2017) bedömer att det australiensiska systemet på ett relativt effektivt sätt får människor i arbete och därmed bidrar till att hålla arbetslösheten på en låg nivå. Detta återspeglas även i det faktum att OECD endast utfärdar rekommendationer av mindre ingripande karaktär, så som att Australien bör överväga att i sitt ersättningssystem fokusera på långsiktiga resultat i högre utsträckning för att bidra till att de arbetsökande bibehåller sin anställning och placering i bra och långsiktigt stabila arbeten. OECD framhåller dock att den australiensiska arbetsmarknadspolitiken har små möjligheter att påverka arbetsmarknaden i stort, då målgruppen för arbetsmarknadsinsatserna är mycket begränsad.

## Storbritannien

I Storbritannien har delar av arbetsmarknadspolitiken utkontrakterats till leverantörer sedan 1980-talet. Det var dock först 2011 som leverantörerna fick en mer framträdande roll som utförare av arbetsmarknadstjänster, i och med the Work Programme, som sträckte sig från 2011 till 2017.<sup>29</sup> Leverantörernas roll i den brittiska arbetsmarknadspolitiken kom dock att minska kraftigt från och med slutet av 2017, då the Work Programme ersattes med the Work and Health Programme, som beskrivs i slutet av detta avsnittet.

Storbritannien har en tudelad ansvarsfördelning för att tillhandahålla stöd och service till arbetssökande mellan den offentliga arbetsförmedlingen och leverantörerna. Den offentliga arbetsförmedlingen Job Center Plus ansvarade i the Work Programme för de arbetssökande i upp till ett år. Enligt OECD bidrog den offentliga arbetsförmedlingen till att effektivt matcha arbetssökande med lediga jobb med att förbättra de arbetssökandes anställningsbarhet genom bl.a. vägledning under denna tid. Den offentliga arbetsförmedlingen ansvarade även för att avisa de arbetssökande till the Work Programme utefter fasta tidsgränser, som varierade utifrån bl.a. de arbetssökandes ålder men som längst uppgick till ett år. Huvudleverantörerna ansvarade sedan för den arbetssökande i två års tid, varefter de arbetssökande som kvarstod i arbetslöshet fick återvända till den offentliga arbetsförmedlingen.

Det brittiska arbetsmarknadsdepartementet (Department for Work and Pensions) ansvarar för att upphandla och följa upp arbetsmarknadstjänster i extern regi. När the Work Programme upphandlades kom det att ersätta över 20 tidigare program som riktade sig mot långtidsarbetslösa och utsatta grupper med olika typer av ersättningar från det offentliga. Departementet kontrakterade 18 så kallade huvudleverantörer för att utföra programmet. Huvudleverantörerna förutsattes i sin tur anlita underleverantörer för att utföra hela eller delar av verksamheten. Departementet överlät i hög utsträckning åt huvudleverantörerna att avgöra inriktningen på och omfattningen av det stöd och service som de erbjöd de arbetssökande, enligt en så kallad "black box of delivery" modell. Departementet fokuserade i stället på att följa upp och styra huvudleverantörerna

---

<sup>29</sup> Beskrivningen av the Work Programme baseras i huvudsak på OECD (2014) Connecting People with Jobs: Activation Policies in the United Kingdom.

genom en resultatbaserad ersättningsmodell och en resultatinriktad uppföljning. Huvudleverantörerna ansvarade i sin tur för att följa upp och styra sin respektive leverantörskedja.

De arbetssökande delades utifrån bl.a. ålder och ersättningstyp in i en av 9 olika ersättningsnivåer inför att de anvisades till the Work Programme och tilldelades därefter en slumpmässigt utvald huvudleverantör. Merparten av den totala ersättning som huvudleverantörerna kunde erhålla bestod av två typer av resultatbaserade ersättningar, dels en ersättning om de arbetssökande kommit i arbete och dels månatliga ersättningar i upp till två års tid om de kvarstod i arbete.<sup>30</sup>

Departementets uppföljning inriktades mot att följa respektive huvudleverantörs resultat vilket jämfördes med ett nationellt angivet lägsta-krav för andelen arbetssökande som efter en viss tid skulle ha kommit i arbete (Minimum Performance Level). Departementet omfördelade utifrån denna resultatuppföljning i viss utsträckning marknadsandelar, i form av antalet anvisade deltagare, mellan huvudleverantörerna. Departementet har därutöver även granskat huvudleverantörernas ekonomi, i syfte att begränsa deras intäkter i den mån de ansett att leverantörerna haft en för hög vinstmarginal.

I en granskning av Storbritanniens arbetsmarknadspolitik riktade OECD (2014) omfattande kritik mot de huvudsakliga beståndsdelarna i the Work Programme. OECD menade dels att systemet med några få huvudleverantörer snarare medfört att små duo- och oligopol skapats, än att en konkurrensdriven marknad etablerats. OECD menade vidare att Storbritannien, trots att systemet utgick från att huvudleverantörerna får betalt efter uppnått resultat, inte har ett meningsfullt sätt att mäta resultat. OECD påpekar att det resultatmått som användes varken tog hänsyn till skillnader i individegenskaper eller den lokala arbetsmarknaden.

Ett profilingverktyg, liknande det som Australien använder sig av, skulle enligt OECD kunna bidra till att förbättra systemet på flera sätt. Dels skulle det göra det möjligt att avgöra om leverantörerna presterar bättre eller sämre än vad som kan förväntas utifrån de arbetssökandes förutsättningar. Dels skulle det vara bättre lämpat att avgöra vilken ersättningsnivå som ska utgå till leverantörerna för en

---

<sup>30</sup> Ersättningsmodellen innehöll en kombination av olika ersättningar. I den inledande fasen efter att en arbetssökande anvisats till leverantörerna utbetalas en grundersättning, vars storlek succesivt trappades ned under den arbetssökandes tid hos leverantören.

enskild deltagare, i jämförelse med det befintliga systemet med utgångspunkt i ersättningstyp och ålder.

OECD ansåg därutöver att the Work Programme var underfinansierat, i synnerhet för de deltagare som stod längst ifrån arbetsmarknaden. Vidare konstaterades att parking förekom i systemet och de låga ersättningsnivåerna till leverantörerna framhölls som en möjlig förklaring till detta. OECD lyfte, som en av få fördelar med det brittiska systemet, fram de incitament till en långvarig arbetsmarknadsetablering som ersättningsmodellen till leverantörerna ger.

Under 2017 ersattes the Work Programme av the Work and Health Programme<sup>31</sup>. Det nya programmet tillhandahålls genom fem upphandlade leverantörer. Omfattningen på programmet är betydligt mindre i jämförelse med the Work Programme, såväl vad gäller målgrupp som budget. Den huvudsakliga målgruppen för programmet är personer med funktionsnedsättning.

Ersättningen till leverantörerna kommer även fortsättningsvis i hög utsträckning vara resultatbaserad med fokus på långvarig arbetsmarknadsetablering, men det kommer inte finnas olika ersättningsnivåer för olika deltagargrupper. Därutöver kommer tydligare krav att ställas på leverantörernas verksamhet. Departementet kommer bland annat att granska slumpmässigt utvalda aktivitetsplaner samt registeruppgifter för arbetssökande som anvisats till leverantörerna för att se om dessa överensstämmer med vad som anges i leverantörernas kontrakt.

Medan de leverantörerna har fått en minskad roll har den offentliga arbetsförmedlingen *Jobcentre Plus* fått ett utökat ansvar. Tidigare sträckte sig den offentliga arbetsförmedlingens ansvar för de arbetssökande som längst i ett år, nu gäller ansvaret för alla arbetssökande under deras första två år i arbetslöshet. Den offentliga arbetsförmedlingen ska också tillhandahålla mer individanpassat stöd och service till de arbetssökande i jämförelse med tidigare.

---

<sup>31</sup> Beskrivning av the Work and Health Programme utgår från Work and Health Programme, House of Commons Library (2016) och DWP Work and health programme provider guidance <https://www.gov.uk/government/publications/work-and-health-programme-provider-guidance>.

## Nacka kommun

Nacka tillhandahåller merparten av de kommunala arbetsmarknadstjänsterna genom privata utförare.<sup>32</sup> Nacka kommuns system har varit relativt oförändrat sedan 2010, då kommunen såg ett behov av att tillhandahålla arbetsmarknadstjänster till folkbokförda i kommunen. Mot bakgrund av att sådan kommunal verksamhet inte fanns, beslutade kommunen sig för att köpa merparten av dessa tjänster av privata utförare. Nacka har dock sedan 2010 även tillhandahållit arbetsmarknadstjänster genom en kommunal utförare, i form av en anordnare som ligger under kommunstyrelsen, som verkar under samma förutsättningar som de privata utförarna.

Arbetsmarknadstjänsterna syftar till att arbetssökande inom kommunen så snabbt som möjligt ska nå egen försörjning. Utöver arbetssökande som mottar ekonomiskt bistånd riktar sig Nackas arbetsmarknadstjänster även till arbetslösa med bristande kunskaper i svenska och ungdomar mellan 16–24 år som inte arbetar eller studerar.

En kommunalanställd karriärväglare bedömer de arbetssökandes behov av stöd. De arbetssökande som anses behöva stöd delas in i ett av tre spår – vilka i Nacka benämns för jobbpengar – beroende på hur långt karriärväglaren bedömer att de står från arbetsmarknaden. Jobbpengarna reglerar vilken ersättningsnivå som den privata utföraren som tillhandahåller tjänsten ska få och innehåller därutöver vissa krav på de tjänster som ska tillhandahållas.<sup>33</sup> Samtliga utförare är utöver dessa krav fria att utforma sina tjänster enligt en black box of delivery-modell. Den ersättning som utgår till utförarna är för samtliga jobbpengar i hög utsträckning baserad på en fast ersättning. Under 2017 utgjorde den resultatbaserade ersättningen enbart 6 procent av leverantörernas totala ersättning.

---

<sup>32</sup> Avsnittet baserar sig på möte med ansvariga tjänstemän för Nacka kommuns Etableringsenhet samt Arbets- och företagsenhet den 30 november 2017, samt inlagor från Nacka kommun den 18 januari 2018 och den 29 januari 2018 samt e-post den 8 juni 2018.

<sup>33</sup> De krav som kommunen ställer på sina leverantörer är framför allt att de ska ta ett helhetsansvar för den arbetssökandes planering. Nacka kräver bl.a. att leverantörerna ska ha kunskap om den arbetssökandes olika former av ersättning, så som aktivitetsersättning och a-kassa, för att säkra att planering och aktiviteter inte riskerar att leda till att den arbetssökande blir av med sin ersättning. För en jobbpeng krävs därutöver att leverantörerna ska delta på möten med andra myndigheter för att få en helhetsbild av den arbetssökandes förmåga och för att samordna insatser, och de har också i uppdrag att bevaka den arbetssökandes möjligheter att få insatser via Arbetsförmedlingen.

Nacka använder sig av ett auktorisationssystem där alla som uppfyller de krav som kommunen uppställer får tillhandahålla sina tjänster, och där de arbetssökande väljer utförare. Till stöd för de arbetssökandes val tillhandahåller Nacka information om tidigare deltagares nöjdhet med respektive utförare. De arbetssökande väljer dock i praktiken i hög utsträckning den utförare som ligger närmast deras bostadsadress.

Verksamheten omfattade 2017 totalt 611 arbetssökande och 26 utförare varav kommunens utförare utgjorde en. Totalt betalade Nacka ut 23 miljoner kronor till utförarna, varav hälften gick till fyra av dessa. En tredjedel av Nackas utförare levererade under 2017 även arbetsmarknadstjänster till Arbetsförmedlingen, medan övriga i hög utsträckning utgjordes av lokala leverantörer med verksamhet helt eller delvis är nischad mot Nacka kommuns arbetsmarknadstjänster.

De arbetsmarknadstjänster som Nackas utförare tillhandahåller till de arbetssökande pågår fram till att de arbetssökande är självförsörjande. Kommunens karriärvägledare kan dock besluta att avsluta tjänsten innan den arbetssökande är självförsörjande om de anser att framsteg inte sker och att en annan insats eller leverantör bedöms vara mer lämplig. I genomsnitt pågår tjänsterna mellan 219–262 dagar. Utförarna lämnar månatliga rapporter till Nacka kommun som därutöver gör en årlig kvalitetsuppföljning av utförarnas arbete och resultat. Den kommunala utföraren följs upp på samma sätt som de privata. Under 2017 uppnådde 44 procent av de deltagare som avslutat en insats egen försörjning. Resultatet varierade från 88 procent för den målgrupp som bedömts stå närmast arbetsmarknaden till 28 procent för den målgrupp som bedömts stå längst ifrån. I dessa resultat inkluderas deltagare som har fått arbete genom ekonomiskt stöd från Arbetsförmedlingen.



## Trygghetsfonden (TSL)

Trygghetsfonden (TSL) är en av Sveriges största omställningsorganisationer och omfattar kollektivanställda arbetare inom företag i det privata näringslivet.<sup>34</sup> TSL har sedan 2004 som enda omställningsorganisation tillhandahållit samtliga arbetsmarknadstjänster genom leverantörer, med motivet att verksamheten därigenom blir mer flexibel (i dimensionering och inriktning).<sup>35</sup> Under åren har ett antal förändringar gjorts av TSL:s system för att köpa och följa upp tjänster. Nedan redogörs för det system som tillämpas från och med den 1 november 2017.

För varje uppsagd person som omfattas av omställningsavtalet gör TSL:s egen personal en bedömning av vilka behov av stöd den uppsagde har, vilket i sin tur utgör grunden för den ersättning som utgår till leverantörerna. En lägre ersättning utbetalas för de deltagare som bedöms behöva kortare stöd, motsvarande 2 månader, och en ungefär tre gånger så hög ersättningsnivå utgår för de deltagare som bedöms behöva längre stöd, motsvarande 12 månader.<sup>36</sup> Ersättningen baseras på ett fast belopp per deltagare och ingen resultatbaserad ersättning förekommer. TSL använder däremot flera andra former för resultatstyrning. Däribland tillämpas anvisningsstopp för leverantörer som uppvisar dåliga resultat och, om ingen förbättring sker, utesluts dessa.

TSL kommer därutöver att implementera resultatstyrning, där de leverantörer som uppvisar bäst resultat ska få en ökad marknadsandel, i form av fler anvisade deltagare under pågående avtalsperiod. På motsvarande sätt ska leverantörer med mindre goda resultat få en minskad marknadsandel, och om leverantören inte når uppsatta mål kommer avtalet att avslutas.

---

<sup>34</sup> Omställningsorganisationerna är stiftelser som bedriver arbete utifrån de omställningsavtal som slutits mellan arbetsmarknadens parter inom respektive avtalsområde. Syftet med omställningsorganisationernas arbete är underlätta för anställda som har sagts upp att finna en ny anställning eller annan sysselsättning. Omställningsorganisationernas finansieras genom en del av lönesumman för anställda i de företag som är anslutna till avtalet. TSL omställningsarbete grundar sig på ett avtal som tecknats mellan Svenskt Näringsliv och LO.

<sup>35</sup> Avsnittet baserar sig på möten med TSL den 15 februari 2017, den 28 november 2017, en inläga från TSL den 15 februari 2018 samt e-post den 19 juni 2018.

<sup>36</sup> Visar det sig att de som erhållit ett kortare stöd fortsatt har behov av stöd efter 2 månader har de möjlighet att få förlängt stöd upp till 12 månader.

För att kunna fördela deltagare utifrån angivna indikativa marknadsandelar används ett systemstöd där TSL automatiskt tilldelar leverantörer till de uppsagda som tar del av arbetsmarknadstjänsterna. Den automatiska tilldelningen syftar, utöver att möjliggöra att leverantörer med goda resultat premieras, till att förbättra leverantörernas förutsättningar att planera sin verksamhet. Varje leverantör får i och med detta uppgift om hur stor indikativ andel av det totala deltagarantalet de kommer att få under avtalsperioden.

TSL använde tidigare ett kundvalssystem som innebar att företag och fackliga representanter lokalt upphandlade omställningstjänster. Detta avskaffades till förmån för den automatiska tilldelningen, i samband med att TSL förändrade sin verksamhetsmodell 2017. Syftet med den nya modellen var att effektivisera verksamheten för att frigöra resurser till utbildnings- och valideringsinsatser, vilket TSL tidigare inte kunnat erbjuda i någon större omfattning. I och med att kundvalssystemet avskaffades upphörde bl.a. leverantörernas kostnader för att marknadsföra sig och sälja in tjänster. Den nya verksamhetsmodellen inbegrep även att TSL: egen personal bedömer de uppsagdas behov av insatser, en uppgift som tidigare utkontrakterades till leverantörerna. Totalt uppskattade TSL att förändringarna i och med den nya verksamhetsmodellen genererat en 20-procentig effektivitetsökning.

I avtalet med leverantörerna har TSL ställt upp två mål för verksamheten: minst 80 procent av deltagarna ska vara nöjda och minst 80 procent av deltagarna ska ha hittat en lösning inom ett års omställningsprogram. Därutöver strävar TSL för att deltagarnas kommande arbete ska vara lika eller mer kvalificerat än det de lämnar. Under 2017 hade i genomsnitt 80 procent av deltagarna övergått i arbete eller studier ett år efter påbörjad insats.

TSL:s leverantörer bedriver sitt arbete enligt en black box of delivery-modell, inga krav ställs på inriktningen av eller omfattningen på de tjänster som de tillhandahåller. Däremot ställer TSL krav på leverantörerna genom att deras coacher ska ha viss kompetens och erfarenhet samt kunna leverera vissa typer av insatser om så behövs. Därutöver ställer TSL krav på lokal arbetsmarknadskunskap samt branschkunskap. TSL fokuserar på att följa upp huruvida leverantörerna uppnår de avtalsreglerade målen, bland annat genom enkätundersökningar riktade till företag, fack och deltagare.

TSL:s arbetsmarknadstjänster omfattade under 2017 totalt 10 800 deltagare<sup>37</sup> och 34 leverantörer. Totalt betalade TSL ut 284 miljoner kronor till leverantörerna. Sex av TSL:s 34 leverantörer var under 2017 även leverantörer av arbetsmarknadstjänster till Arbetsförmedlingen.

---

<sup>37</sup> Statistik om antalet deltagare baseras, mot bakgrund av TSL omorganisation fr.o.m. den 1 november 2017, på perioden 1 jan–31 okt 2017 vilken har uppräknats till helårsdata.



## 14 Förslagens kostnader och finansiella konsekvenser

Enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredningen beräkna och redovisa de ekonomiska konsekvenserna av sina förslag. Det gäller förslag som påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda och förslag som innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt.

### 14.1.1 Avgränsning och definition

Med finansiella konsekvenser avses konsekvenser på respektive aktörs ekonomiska förutsättningar. Det gäller såväl intäkter som kostnader. För de verksamheter som finansieras med statliga medel avses även förändringar som enbart innebär flytt av medel mellan olika statliga anslag eller anslagsposter. Däremot inkluderas inte bredare betydelser av ekonomiska konsekvenser som exempelvis samhällsekonomiska avvägningar. För analyser av den typen av konsekvenser se beskrivningar i respektive kapitel.

### 14.1.2 Kapitlets disposition

Kapitlet består av beskrivningar av de kostnader och finansiella konsekvenser som blir följden av utredningens förslag. Konsekvenser för hushåll beskrivs i avsnitt 14.2, konsekvenser för staten i avsnitt 14.3, därefter konsekvenser för kommuner och landsting i avsnitt 14.4, och slutligen konsekvenser för företag i avsnitt 14.5.

Utredningen redogör för kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner och landsting utifrån ett tänkt nyläge. Det kan ses som förslag till hypotetiska anslag och budgetposter för

det första år då samtliga förslag är fullt ut genomförda. De är hypotetiska främst därför att inget årtal angivits och följaktligen ingen hänsyn tagits till prognoser för tillväxt- eller konjunktur.

Som underlag för beräkningar i detta kapitel har utgångspunkten varit budget och räkenskaper för helåret 2017. Helårsdata ger möjlighet att bortse från säsongeffekter och koppla ihop statistiska underlag från olika källor. För tydlighetens skull jämförs nyläget genomgående med hur det såg ut 2017.

## 14.2 Finansiella konsekvenser för hushåll

### 14.2.1 Ekonomiska konsekvenser för mottagare av vissa typer av arbetslöshetsrelaterad ersättning

I utredningens uppdrag har det inte ingått att utreda hur arbetsmarknadspolitiken ska, eller inte ska, ta ansvar för försörjning av individer under perioder av arbetslöshet. Andra utredningar, exempelvis *Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster* (A 2018:01) har specifika uppdrag vad gäller delar av den frågan.

När förändringar görs av den aktiva arbetsmarknadspolitiken påverkar det i regel vilka individer som får ersättning. Utredningens förslag påverkar inte totalt antal individer som får ersättning. Däremot påverkar fyra av förslagen möjligheten för olika individer att få ersättning för deltagande i arbetsmarknadspolitiska insatser.<sup>1</sup> Eftersom föreslagna förändringar bland annat syftar till att ta bort programförordningen (2000:634) är det egentligen mer rättvisande att uttrycka det som ersättning för deltagande i särskilda arbetsmarknadstjänster och underlagstjänster (i texten nedan ofta förkortat till ersättning för deltagande).

De fyra förslagen beskrivs utförligare i avsnitt

- 7.3.8 i kapitel 7 – Underlagstjänster vars syfte är att klargöra den arbetssökandes förutsättningar och behov.
- 8.6.2 i kapitel 8 – Ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program för vägledning, validering och utbildning.

---

<sup>1</sup> I det ingår aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning. Däremot ingår inte arbetslöshetsförsäkringen i den typen av ersättning.

- 10.2 i kapitel 10 – Tydligare ansvarsfördelning mellan stat och kommun påverkar vissa individers möjlighet till ersättning för deltagande.
- 11.3.1 i kapitel 11 – Ny reglering av praktiskt stöd som ges i form av särskilda arbetsmarknadstjänster.

Det automatiska beslutsstöd som införs, i den arbetsmarknadsbedömning som föreslås i kapitel 7, innebär en rangordning av alla inskrivna arbetssökande utifrån hur stora behov av stöd de har. Behovet av stöd bedöms individuellt och utgår från fler faktorer hos individen än dagens bedömning av exempelvis hur många månader hen varit arbetslös i sträck. Det möjliggör dels en bättre skattning av individens avstånd till egen försörjning, dels att alla individers avstånd till arbete kan rangordnas längs en gemensam skala. Arbetssökande ska enligt utredningens förslag erbjudas såväl praktiskt som ekonomiskt stöd i förhållande till denna behovsprioritering.

Med föreslagen arbetsmarknadsbedömning kommer beslutsstödet bedöma hur långt från egen försörjning som den arbetssökande står. Arbetsmarknadsbedömningen avgör vem som får praktiskt stöd från Arbetsförmedlingen samt ersättning för deltagande. Det innebär att arbetssökande som har längst förväntad tid i arbetslöshet prioriteras först.

Kostnadsneutralitet uppnås genom att den automatiserade delen av arbetsmarknadsbedömningen inkluderar uppgift om hur många arbetssökande som totalt sett kan få ersättning för deltagande innan anslaget som finns för ändamålet tar slut.

Det bör beaktas att det i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser anges att sådan ersättning "får lämnas" och inte att den "ska lämnas". Det samma gäller för de bestämmelser i andra förordningar som hänvisar till denna förordning. I praktiken har bestämmelsen kommit att tillämpas så att beslut om insats även har inneburit ett beslut om ersättning för deltagande.

Liksom med nuvarande författningar innebär det att det totala antalet deltagare som kan erbjudas arbetsmarknads- respektive underlagstjänster begränsas antingen av att anslagen för dessa tjänster tar slut eller av att anslagsposten till ersättning för deltagande tar slut. Eftersom det innebär begränsningar för hur anslagen används kan

det leda till en ineffektiv användning av beslutade anslag. För eventuella framtida förbättringar av anslagsstrukturen bör det noteras att det automatiska beslutsstödet ger nya möjligheter också till den typen av avvägningar.

### **14.3 Finansiella konsekvenser för staten**

Utredningens förslag berör i första hand anslag inom ramen för UO14 men i vissa delar även anslag inom andra utgiftsområden, se tabell 14.1 nedan. De siffror som redovisas här och i det följande gäller för 2017. För att förenkla jämförelse har samma siffror använts som utgångspunkt för ett tänkt nyläge där utredningens förslag har fått genomslag. Syftet är att tydliggöra hur de olika förslagen hänger ihop.



Tabell 14.1 Berörda statliga anslag (mnkr)

| Anslag   | Nuläge<br>(2017) | Nyläge<br>(202X) |
|--|------------------|------------------|
| <u>Utgiftsområde 1</u>   |                  |                  |
| 5:1 Länsstyrelserna m.m.   | 2 736            | 2 757            |
| <u>Utgiftsområde 2</u>   |                  |                  |
| 1:9 Statistiska centralbyrån                                     | 555              | 548              |
| <u>Utgiftsområde 13</u>  |                  |                  |
| 1:3 Etableringsersättning till vissa nyanlända*                  | 5 355            | 5 355            |
| <u>Utgiftsområde 14</u>  |                  |                  |
| *1:1 Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader                   | 8 501            | 3 362            |
| *1:2 Bidrag till arbetslöshetsersättning o aktivitetsstöd        | 26 790           | 26 790           |
| *1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser  | 12 017           | 5 718            |
| **1:X Kostnader för arbetsmarknadstjänster                       | –                | 8 958            |
| *1:4 Lönebidrag för arbetsmarknadspolitiska program och insatser | 12 544           | 12 544           |
| 1:5 Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige                  | 118              | –                |
| 1:6 Europeiska socialfonden m.m. för perioden 2014–2020          | 1 181            | 306              |
| *1:12 Nystartsjobb och stöd för yrkesintroduktionsanställningar  | 6 032            | 6 032            |
| <u>Utgiftsområde 16</u>  |                  |                  |
| 1:1 Statens skolverk   | 1 056            | 1 049            |
| 1:12 Myndigheten för yrkeshögskolan                              | 107              | 100              |
| 2:1 Universitetskanslersämbetet                                  | 137              | 124              |
| 2:2 Universitets- och högskolerådet                              | 147              | 123              |
| *** Medel för att stärka reguljär utbildning                     | –                | 708              |
| <u>Utgiftsområde 19</u>  |                  |                  |
| 1:1 Regionala tillväxtåtgärder                                   | 1 558            | 1 537            |
| <u>Utgiftsområde 24</u>  |                  |                  |
| 1:4 Tillväxtverket   | 273              | 265              |
| <u>Utgiftsområde 25</u>  |                  |                  |
| 1:1 Kommunalekonomisk utjämning                                  | 94 657           | 94 813           |
| <u>Utgiftsområde?</u>  |                  |                  |
| **Nationell myndighet för kompetensförsörjningsfrågor            | –                | 300              |
| **ESF medel som syftar till stärkt kompetensförsörjning          | –                | 875              |
| Summa  | 173 764          | 172 264          |

*Källa:* Proposition 2016/17:1.

\**Källa:* Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017, avsnitt 20.1.

\*\*Nya anslag som utredningen föreslår.

\*\*\*Obestämt hur dessa resurser fördelas på olika anslag.

Det är framför allt anslagen till Arbetsförmedlingens verksamhetsrelaterade uppgifter som påverkas av förslagen, se tabell 14.4. Bland annat genom att resurser omfördelas till ett nytt anslag för att hantera arbetsmarknadstjänster. För att kunna härleda kopplingar mellan anslag och verksamhet används *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017* som källa (Arbetsförmedlingen 2018a). Det gör det möjligt att i överslagsberäkningar koppla ihop statistik för anslag, verksamhet och antal arbets sökande.

Många anslag berörs av utredningens förslag, men av tabellen framgår också att nivån på de flesta anslagen blir ungefär som i nuläget. Nivån på anslag som handlar om ekonomiskt stöd påverkas inte alls. De berörs fortfarande eftersom förslagen påverkar vem som tar del av ekonomiskt stöd. Däremot är förslagen lagda så att totalt antal personer som tar del av ekonomiskt stöd blir det samma. Se exempelvis förklaring angående ersättning för deltagande i föregående avsnitt.

### 14.3.1 Finansiering av den nya myndigheten

För att samla ihop verksamheter och finansiering till kompetensförsörjningsmyndigheten påverkas många anslag, de flesta i mindre utsträckning. Utredningens utgångspunkt är att den kompetensförsörjningsmyndigheten inte ska innebära en utökning av statens utgifter. I myndigheten sammanförs uppgifter som i dag ligger på olika befintliga myndigheter, vilket väntas medföra effektiviseringar. Det gäller särskilt prognos- och analysverksamheten men även branschsamverkan kring kompetensförsörjningsfrågor som i dag genomförs i olika branschråd hos respektive ansvarig myndighet.

Den nya myndigheten föreslås även få nya uppgifter som ingen befintlig myndighet utför i dag, som uppgiften att stödja utvecklingen av en gemensam begreppsstruktur för att beskriva kompetenser och kompetenskrav. Dessa väntas kunna finansieras genom de effektiviseringar som görs genom synergieffekter när närliggande eller liknande myndighetsuppgifter sammanförs. Detaljerna kring vilka myndighetsuppgifter som förs över från befintliga myndigheter till den nya myndigheten behöver besvaras av den föreslagna organisationskommittén, se avsnitt 9.4.1 i kapitel 9. I tabell 14.2 redovisas utredningens första preliminära beräkning.

Tabell 14.2 Möjlig finansiering av myndighet för kompetensförsörjning (mnkr)

| Ansvarigt departement       | Myndighet                             | Kan överföras | Totalt |
|-----------------------------|---------------------------------------|---------------|--------|
| Arbetsmarknadsdepartementet | Arbetsförmedlingen                    | 116           | 234    |
|                             | ESF-rådet                             | 118           |        |
| Utbildningsdepartementet    | Skolverket                            | 7             | 51     |
|                             | MYH                                   | 7             |        |
|                             | UHR                                   | 24            |        |
|                             | UKÄ                                   | 13            |        |
| Näringsdepartementet        | Tillväxtverket                        | 8             | 8      |
| Finansdepartementet         | SCB                                   | 7             | 7      |
|                             | Ny myndighet för kompetensförsörjning |               | 300    |

*Källa:* Utredningens beräkning.

Myndighetens utvecklingsmedel för regionala projekt föreslås finansieras genom medel från europeiska socialfonden. Den nya myndigheten föreslås också ta över ansvaret för statsbidraget för regionalt yrkesvux. Det finns även andra utvecklingsmedel och statsbidrag som i dag hanteras av t.ex. Tillväxtverket och Skolverket som med fördel i stället skulle kunna kanaliseras genom den nya myndigheten.

### 14.3.2 Finansiella konsekvenser för Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen har ansvar för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt både med praktiskt och med ekonomiskt stöd. Utredningens förslag syftar bland annat till att tydliggöra skillnaden mellan de två typerna av stöd och följaktligen diskuteras konsekvenserna för dessa var för sig.

### Ekonomiska transfereringar

Flera av utredningens förslag påverkar enskildas möjlighet att få ekonomiskt stöd eller ersättning för deltagande. Egentligen är det formen för hur de får del av dessa som påverkas. Som framgick av avsnitt 14.2.1 påverkas däremot inte den totala summan. Kostnaden för ekonomiska transfereringar förväntas totalt sett ligga på eller

under den nivå som riksdag och regering avsätter för de ändamålen i respektive budgetproposition, se tabell 14.3.

Tabell 14.3 Arbetsförmedlingens ekonomiska transfereringar (mnkr)

| Anslag   | Nuläge<br>(2017) | Nyläge<br>(202X) |
|--|------------------|------------------|
| <u>Utgiftsområde 13</u>  |                  |                  |
| 1:3 Etableringsersättning till vissa nyanlända                           | 5 355            | 5 355            |
| <u>Utgiftsområde 14</u>  |                  |                  |
| Del av 1:2 Ersättning för deltagande i program inklusive omföring        | 12 329           | 12 329           |
| Del av 1:2 Bidrag till erkända arbetslöshetskassor                       | 14 461           | 14 461           |
| Del av 1:3 Program och insatser som motsvarar subventionerad anställning | 4 014            | 3 858            |
| 1:4 Lönebidrag för arbetsmarknadspolitiska program och insatser          | 12 544           | 12 544           |
| 1:12 Nystartsjobb och stöd för yrkesintroduktionsanställningar           | 6 032            | 6 032            |
| Summa  | 54 736           | 54 580           |

*Källa:* Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017, avsnitt 20.1 med ytterligare indelning från myndighetens ekonomiavdelning.

Anslag 1:3 innehåller anslag till ekonomiska transfereringar i program som motsvarar subventionerad anställning (4 014 miljoner 2017). Nivån på den delen av anslaget minskar med 156 miljoner. Det överförs via det generella statsbidraget till kommuner för att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, se avsnitt 14.4.1.

Liksom de flesta anslagen i tabell 14.3 påverkas övriga delar av anslag 1:3 också av att arbetsmarknadsbedömningen innebär en ny metod för beslut om vem som får del av anslagen. Det medför däremot ingen förändring på anslagens nivå.

Anslag 1:2 från UO14 är uppdelat för att tydliggöra vilken del som avser bidrag till arbetslöshetskassor och vilken del som avser ersättning för deltagande i program. Utredningens förslag berör inte bidrag till arbetslöshetskassor. Däremot kan bedömningen av behovet av förändrad kontrollfunktion för utbetalningar till enskilda arbetssökande få konsekvenser på den anslagsposten.

## Praktiskt stöd i nuläget

Utredningens förslag påverkar i första hand Arbetsförmedlingens verksamhetsrelaterade uppgifter. Enligt avsnitt 17.1 i Årsredovisningen (Arbetsförmedlingen 2018a) används 10 117 miljoner till verksamhetens kostnader. Av dem utgör 7 876 miljoner kostnader för personal. Därutöver använder Arbetsförmedlingen även 7 252 miljoner från anslag 1:3 till det som här räknats som verksamhetsrelaterade uppgifter. Det handlar framför allt om köp av utbildning eller tjänst från externa utförare.

Arbetsförmedlingen har under 2016 och 2017 gjort en prestationsredovisning där chefer i linjeverksamheten uppskattat hur mycket tid som medarbetarna lägger på 10 olika kategorier (Arbetsförmedlingen, 2018).

I brist på mer detaljerad tidredovisning har utredningen använt prestationsredovisningen för att uppskatta hur stor summa av personalkostnaden som går till respektive styr- och stödprocesser (2 800), myndighetsuppgifter som riktar sig till enskild (2 700) och särskilda arbetsmarknadstjänster (3 500). För att markera att fördelningen mellan de olika verksamhetsdelarna är uppskattningar så är vissa kostnader för nuläget och samtliga för nyläget avrundade till hundratal miljoner kronor, se tabell 14.4.

Tabell 14.4 Effekter på finansieringen av Arbetsförmedlingens verksamhetsrelaterade uppgifter (mnkr)

| Verksamhet   | Nuläge (2017)       | Nyläge (202X) |
|--|---------------------|---------------|
| <u>Overheadkostnad</u>   |                     |               |
| Styr- och stödprocesser  | 2 800               | 2 000         |
| Lokaler och driftkostnader   | 2 127               | 1 800         |
| <u>Huvudprocesser</u>  |                     |               |
| Myndighetsuppgifter som riktar sig till enskild (exklusive särskilda arbetsmarknadstjänster) | 2 700               | 2 200         |
| Särskilda arbetsmarknadstjänster   | 9 700 <sup>2</sup>  | 9 000         |
| – varav intern verksamhet och inomstatligt köp   | 3 500               |               |
| – varav köp av utbildning eller tjänst från externa utförare                                 | 6 143               |               |
| Summa  | 17 300 <sup>3</sup> | 15 000        |

*Källa:* Utredningens beräkning baserad på prestationsredovisningen kopplat till Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017, avsnitt 17.1.

Styr- och stödprocesser inkluderar här även anslagsposterna 3 och 6 från anslaget 1:3. Det är kostnader för statsbidrag till kommuner – främjande av lokala överenskommelser (107 miljoner), respektive främjandeinsatser för Snabbspår (25 miljoner). Utredningen kategoriserar dem under styr- och stödprocesser även om de alltså inte är egen verksamhet utan snarare kan kategoriseras som köp av tjänst. Till styr- och stödprocesser räknas även de kategorier i prestationsredovisningen som inte involverar arbetssökande eller arbetsgivare. Det vill säga kategorierna ledning, utbildning för anställda, andra funktioner samt resterande tid (i huvudsak HK). Definierat på det sättet använde Arbetsförmedlingen cirka 2 800 miljoner kronor till styr- och stödprocesser under 2017.

För enkelhetens skull grupperas verksamhetskostnader som inte är personalkostnader, 2 240 miljoner, till en gemensam kategori (Arbetsförmedlingen 2018a). Eftersom syftet med respektive verksamhet är styrande för sorteringen i tabellen exkluderas de 113 miljoner som används till inköp av tjänster för transferering (ibid., se not 7 s. 157). Kvar i kategorin verksamhetskostnader som inte är personal-

<sup>2</sup> Enligt beräkning 9 666 miljoner, vilket förklarar varför summan av varavposterna inte verkar stämma med denna avrundning.

<sup>3</sup> Enligt beräkning i texten ovanför tabellen är det 17 369 miljoner. För att summan ska stämma med de avrundningar som gjorts för ingående delsummer avrundas det här neråt.

kostnader finns därmed i huvudsak kostnader för lokaler och driftkostnader. Definierat på det sättet använde Arbetsförmedlingen 2 127 miljoner kronor till lokaler och driftkostnader under 2017.

I myndighetsuppgifter som riktar sig till enskild (exklusive särskilda arbetsmarknadstjänster) ingår 978 miljoner, från anslag 1:3, för kringkostnader till program och insatser såsom exempelvis försäkringsskydd, programresor och projektkostnader. Hit har utredningen räknat prestationsredovisningens kategorier program och aktiviteter med aktivitetsstöd, subventionerade anställningar, säkerställa arbetslöshetsförsäkringen samt tillhandahålla infrastruktur för matchning. Tanken är att även inkludera personalkostnader för underlagstjänster. Verksamheten har inte sorterats i termer av underlagstjänster tidigare. Därför sorteras även 20 procent av prestationer som i övrigt räknats som särskilda arbetsmarknadstjänster hit. Definierat på det sättet använde Arbetsförmedlingen cirka 2 700 miljoner kronor till myndighetsuppgifter som riktar sig till enskild (exklusive särskilda arbetsmarknadstjänster) under 2017.

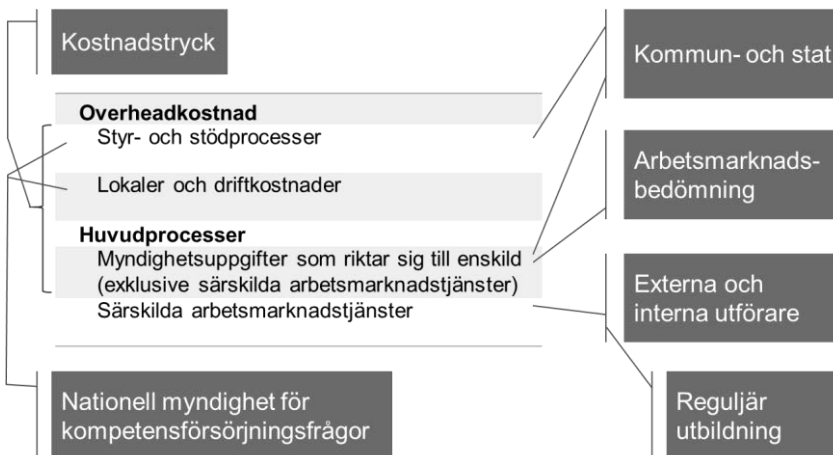
I särskilda arbetsmarknadstjänster ingår de 113 miljoner från övriga driftkostnader som används till inköp av tjänster för transferering. Som utredningen förstått handlar det i stor utsträckning om uppdragsutbildningar på universitet och högskolor. Hit räknas även 80 procent av den tid som används till prestationerna rekryteringstjänster till arbetsgivare, tjänster för att söka arbete samt rustande/stärkande insatser. Sista posten – varav köp av utbildning eller tjänst från externa utförare – utgör resterande delar av anslag 1:3 i utgiftsområde 14. Definierat på det sättet använde Arbetsförmedlingen cirka 9 700 miljoner kronor till särskilda arbetsmarknadstjänster under 2017.

## Övergripande om utredningens förslag

Sammantaget innebär det att Arbetsförmedlingen i nuläget 2017 använde 17 300 miljoner kronor till verksamhetsrelaterade uppgifter. De förslag utredningen lägger påverkar å ena sidan specifika delar av verksamheten och kostnaderna för dessa, å andra sidan presenterar utredningen även ett övergripande förslag som genom ett successivt kostnadstryck på alla myndighetsuppgifter väntas ge betydande besparingar (se avsnitt 5.5.1 i kapitel 5). Figur 14.1 beskriver hur de

olika förslagen förhåller sig till varandra och till Arbetsförmedlingens olika processer enligt tidigare uppdelning.

Figur 14.1 Utredningens förslag i förhållande till Arbetsförmedlingens processer



Arbetsförmedlingen tog under 2018 fram ett första business case för att se potentialen med att digitalisera delar av verksamheten med sökande. I den räknar myndigheten med att kunna spara 300 miljoner kronor per år. Eftersom administration av enskilda ärenden upp-tar mycket av myndighetens tid och det utredningen sett är en första version för en mindre del av verksamheten räknar utredningen med att potentialen med digitalisering av myndigheten är betydligt större än så.

En del av den potentialen får också stöd i mer specifika förslag och bedömningar från utredningen. Nya författningar för arbetsmarknadsbedömningen och en ny styrning av externa- och interna utförare syftar bland annat till att tydliggöra möjligheter till automatisering och andra vägar till en mer kostnadseffektiv verksamhet. Exempelvis uppskattar utredningen att nuvarande arbetsmarknads-politiska bedömning med handlingsplan kostar i närheten av 800 miljoner kronor per år. Den uppskattningen bygger på utredningens samlade bild av verksamheten och hur olika arbetsuppgifter förhåller sig till de olika kategorierna i prestationsredovisningen. I jämförelse räknar utredningen med en kostnad på 475 miljoner kronor per år



för föreslagen arbetsmarknadsbedömning (se mer detaljerad förklaring nedan).

Utredningen uppskattar därför att ett succesivt kostnadstryck kommer ge besparingar på närmare 1 500 miljoner kronor i nyläget jämfört med nuläget. Som framgår av figur 14.1 kommer dessa besparingar fördelas mellan stöd- och styrprocesser, lokaler och driftkostnader, samt processer för myndighetsuppgifter som riktar sig till enskilda, exklusive särskilda arbetsmarknadstjänster. Med andra ord alla de myndighetsuppgifter som förvaltningsanslaget förväntas täcka. Detaljerna för var mer exakt dessa besparingar bör ske uppfattas som en fråga för myndighetsledningen snarare än något som går att se på förhand från utredningens perspektiv.

### **Förslag om en förstärkt arbetsmarknadsbedömning**

Förslaget om en förstärkt arbetsmarknadsbedömning innebär att en distinktion införs mellan de inskrivna arbetssökande som enbart kan erbjudas allmänna arbetsmarknadstjänster och de prioriterade inskrivna arbetssökande som av något arbetsmarknadspolitiskt skäl även kan erbjudas särskilda arbetsmarknadstjänster, ekonomiskt stöd eller underlagstjänster.

I nyläget består kostnaden för den arbetsmarknadsbedömning som utredningen föreslår av i huvudsak tre delar:

- En inledande manuell bedömning för alla prioriterade inskrivna arbetssökande.
- En återkommande manuell bedömning vid avslutad arbetsmarknadspolitisk insats (exklusive allmänna arbetsmarknadstjänster) eller senast var sjätte månad som inskriven arbetslös.
- Förvaltningen av det it-stöd som krävs för att automatisera inskrivningen och den första bedömningen av budgetram för enskilt stöd till arbetssökande.

Kostnaden för den inledande bedömningen avgörs av hur många som i den automatiserade profileringen bedöms vara en prioriterad inskriven arbetssökande. För att uppskatta kostnaden för det har utredningen utgått från hur många som skrev in sig som arbetslösa

under 2017, 294 000 personer.<sup>4</sup> Den inledande arbetsmarknadsbedömningen förväntas ta en timme per prioriterad inskriven arbetsökande. Till det har lagts 20 procent för möten som bokas om i sista minuten eller andra anledningar till att tid som är tänkt till att göra bedömningar inte kan användas.

Från Arbetsförmedlingens ekonomiavdelning har utredningen fått en årskostnad per arbetsförmedlare på 530 000 kronor exklusive overheadkostnader, samt bedömningen att arbetsförmedlare har en genomsnittlig effektiv arbetstid på 1 730 timmar per år. Sammantaget beräknas därmed den årliga kostnaden för en inledande bedömning till 108 miljoner kronor.

Kostnaden för den återkommande bedömningen avgörs av hur många som är kvar som inskrivna efter olika lång tid. Publicerade uppgifter om hur många inskrivna som tillhör olika kategorier vid slutet av varje månad är otillräckligt för att bestämma det. I stället har utredningen utgått från de uppgifter om flöden som återfinns i nämnda business case. Där framgår att man räknar med att 46 procent av alla som skriver in sig på Arbetsförmedlingen under ett år kommer att lämna inom 6 månader. Ytterligare 21 procent lämnar inom 1 år.

Därutöver har utredningen använt uppgiften från månadsstatistiken att i genomsnitt 78 000 inskrivna var utan arbete mer än 24 månader under 2017. Det är inte riktigt jämförbart men motsvarar 20 procent av alla som skriver in sig under ett år. Eftersom statistiken inte redovisar tid inklusive arbete med stöd är den siffran en underskattning av det faktiska antalet. Utredningen har därför uppskattat att det snarare rör sig om 25 procent som är inskrivna mer än 24 månader.

Till det kommer en uppskattning av hur många återbesök som behövs per år för att personer som är inskrivna mer än 24 månader ska ha ett besök senast var sjätte månad. Samt en uppskattning att hälften av dem som är prioriterade inskrivna arbetslösa också kommer att ha ett återbesök per år extra på grund av att återbesöket tidigare läggs då en insats avslutas.

Sammantaget räknar utredningen därmed med att det behövs knappt 1 000 000 återbesök per år. Varje återbesök beräknas ta en timme och utgår från samma beräkning av effektiv arbetstid etcetera

---

<sup>4</sup> Det kan jämföras med det totala antalet nyinskrivna 2017, 381 000 personer. Källa för dessa siffror är det business case som utredningen fått ta del av.

som ovan. Kostnaden för arbetsmarknadsbedömningar vid återbesök beräknas därmed bli 367 miljoner kronor. Sammanlagt behöver det göras uppskattningsvis knappt 1,3 miljoner arbetsmarknadsbedömningar per år. Det motsvarar ett behov av cirka 900 arbetsförmedlare som arbetar specialiserat med arbetsmarknadsbedömningar.

Förvaltningen av it-stöd ses som en traditionell myndighetsuppgift och kostnaden för det ingår därmed i de normala styr- och stödprocesser som täcks av förvaltningsanslaget.

Tabell 14.5 Kostnader för förslag om förstärkt arbetsmarknadsbedömning (mnkr)

| Verksamhet                            | Nyläge (202X) |
|---------------------------------------|---------------|
| Inledande arbetsmarknadsbedömning     | -108          |
| Arbetsmarknadsbedömning vid återbesök | -367          |
| Summa                                 | -475          |

*Källa:* Utredningens beräkningar.

Utöver kostnader i nyläget finns även betydande införandekostnader som följer av förslaget om en förstärkt arbetsmarknadsbedömning. Dels en kostnad för att internutbilda den personal som ska utföra arbetsmarknadsbedömningar. Dels utvecklingskostnaden för att en automatisk bedömning av avstånd till egen försörjning utvecklas och införlivas i den process där arbetsmarknadsbedömningen ingår.

Kostnaden för utveckling och genomförande av internutbildningar för 900 arbetsförmedlare uppskattas till cirka 125 tusen kronor per person plus 2,5 miljoner för utveckling av utbildningen. Sammanlagt cirka 115 miljoner kronor. Det kan jämföras med total årlig kostnad för utbildning för anställda som med ledning av prestationsredovisningen uppgick till 354 miljoner kronor 2017.

Utvecklingen av en automatiserad bedömning av avstånd till egen försörjning ligger i linje med myndighetens pågående förnyelseresa och borde inte behöva innebära några stora omprioriteringar. Samtidigt är det svårt att bedöma kostnaden för den typen av projekt. I ESV:s rapport Myndigheters strategiska it-projekt, it-kostnader och mognad (ESV 2018, s. 12) konstateras att budgetar för myndigheters strategiska it-projekt har ett medianvärde på 17,3 miljoner och ett medelvärde på 78,6 miljoner kronor. Utredningen utgår från att

Arbetsförmedlingen tillhör de större myndigheterna och uppskattar därför kostnaden till 100 miljoner kronor för den utveckling som krävs fram till nyläget.

Utredningen bedömer att förvaltningsanslag fram till nyläge räcker för att täcka såväl utbildning som utveckling och införande av it-stöd för en förstärkt arbetsmarknadsbedömning.

### **Förslag om tydligare ansvarsfördelning mellan stat och kommun**

Utredningens föreslagna fördelning av ansvar mellan stat och kommun påverkar både Arbetsförmedlingens och Kommuners arbets sätt. Konsekvenserna för kommuner beskrivs under egen rubrik nedan. De finansiella konsekvenserna för Arbetsförmedlingen består i huvudsak av fyra delar:

- Övertagande av ansvar för arbetsmarknadstjänster som kommuner i nuläget utför.
- Lämnat ansvar för sociala tjänster som kommuner i fortsättningen kommer stå för.
- Samverkan på strategisk nivå för att hantera den nya gränsdragningen i förhållande till arbetet i respektive kommun.
- Samordning av ärenden för enskilda arbetssökande som över tid behöver en kombination av sociala insatser från kommuner och särskilda arbetsmarknadstjänster från Arbetsförmedlingen.

I kommunal arbetsmarknadsstatistik 2017 (SKL 2018) uppskattas att kommunernas sammanlagda kostnader för arbetsmarknadspolitik uppgick till 5 400 miljoner. Av det användes ungefär hälften till arbetsträning, praktikplatser och kommunala arbetsmarknadsanställningar. Ytterligare 16 procent användes till verksamhet som kommuner även med ny gränsdragning kan fortsätta göra, exempelvis studie- och yrkesvägledning eller verksamhetsutveckling.

Kvarstår 34 procent som användes till arbetsmarknadstjänster som Arbetsförmedlingen i nyläget kommer att ha ensamt ansvar för. Det rör sig om tjänster för motsvarande 1 800 miljoner kronor. I och med förslaget förväntas Arbetsförmedlingen täcka upp dessa arbetsmarknadstjänster. Siffran är behäftad med stor osäkerhet. Bland annat

finns anledning att tro att det pågår dubbelarbete under nuvarande regelverk. För mer diskussion av denna osäkerhet se kapitel 10.

Å andra sidan innebär förändringen även en besparing för Arbetsförmedlingen då myndigheten inte längre ska ansvara för sociala insatser.

Statistik för aktiviteter i etableringsuppdraget visar att i genomsnitt 9 procent deltog i sociala aktiviteter under 2017. Det motsvarar drygt 5 300 personer per månad. Till det antar utredningen att knappt 6 600 personer av dem som varit utan arbete mer än 12 månader också deltar i sociala aktiviteter. Det motsvarar en hälften så stor andel som i etableringsuppdraget. Räknat på en genomsnittlig månadskostnad på 8 000 kronor motsvarar det en kostnad på 1 140 miljoner kronor.

I genomsnitt var också 50 000 arbetssökande inskrivna på en sökandekategori som i princip innebär att de träffar arbetsförmedlare för planeringssamtal men i övrigt inte har några aktiviteter. Räknat på i genomsnitt 0,7 planeringssamtal per personmånad (IFAU 2017 – *Hur ofta träffas arbetssökande och arbetsförmedlare? Rapport 2017:16*) innebär det ytterligare 150 miljoner kronor som Arbetsförmedlingen kan spara på att lämna ansvaret för sociala aktiviteter till kommuner.

För att hantera gränsdragningar och den samplanering som behövs för att individer inte ska hamna mellan stolarna finns både samverkansarbete i förhållande till respektive kommun och samordningsarbete i förhållande till varje arbetssökande.

Som framgick i texten till tabell 14.4 hade Arbetsförmedlingen 2017 tillgång till 107 miljoner i specifika statsbidrag för främjande av lokala överenskommelser. Därutöver uppskattas att 25 procent av en chefstjänst per kontor används till att hantera de samverkansavtal som behövs med respektive kommun.

Enligt uppgifter i SKL 2018 samordnar 75 procent av kommunerna redan verksamheten för individer som behöver stöd tillsammans med Arbetsförmedlingen. I nyläget innebär ny författning att samordning ska ske för samtliga individer som behöver det (se kapitel 10). Givet att de kommuner som gör samordning i dag är jämt fördelat mellan kommuner av olika storlek innebär det att samordning behöver ske för 25 procent fler sökande än i nuläget.

I nuläget uppskattar utredningen att 48 000 helårspersoner genererar behov av drygt 380 000 samordningsmöten per år.<sup>5</sup> Drygt 380 000 samordningsmöten räknas om till 117 miljoner kronor med årsarbetstid och kostnad enligt ovan. 25 procent fler sökande innebär med motsvarande beräkningar en kostnad på 156 miljoner kronor, det vill säga en merkostnad på 39 miljoner kronor för Arbetsförmedlingen.

Sammantaget betyder det att förslaget om tydligare uppdelning mellan stat och kommun innebär besparingar på 1 140 plus 150, dvs. 1 290 miljoner kronor. Samtidigt innebär det ökade kostnader i storleksordningen 1 800 plus 39, dvs. 1 839 miljoner kronor. Det vill säga en ökad nettokostnad på cirka 550 miljoner kronor för staten. Notera att det är en högst osäker siffra. Förmodligen ligger den något i överkant eftersom ingen hänsyn har tagits till det dubbelarbete som eventuellt pågår i nuläget. Att differensen slår åt det här hållet, att förändringen innebär merkostnader för Arbetsförmedlingen, bedöms vara följderna av den ökade ambitionsnivå som kommuner bidragit med genom att erbjuda arbetsmarknadstjänster till arbetssökande kommuninvånare.

---

<sup>5</sup> Av de personer som deltog i etableringsuppdraget hade 12,5 procent sociala aktiviteter. Utifrån den statistiken uppskattas hur stor andel av övriga inskrivna arbetslösa som också hade sociala aktiviteter. I statistiken för etableringsuppdraget framgår även att de flesta hade sociala insatser enbart under någon eller några månader. Det betyder att 48 000 personer i genomsnitt per månad innebär betydligt fler personer under ett år. Med statistiken från etableringen uppskattas att det rör sig om en faktor på knappt 8 gånger fler. Vilket leder till att utredningen bedömer att det sammanlagda behovet i nuläget handlar om drygt 380 000 samordningsmöten.

Tabell 14.6 Kostnader och besparingar av en tydligare ansvarsfördelning mellan stat och kommun (mnkr)

| Verksamhet   | Nyläge<br>(202X) |
|--|------------------|
| Kostnad på grund av ökat ansvar för arbetsmarknadstjänster där kommuner saknar lagstöd för arbetsmarknadspolitisk verksamhet | -1 800           |
| Besparing då Arbetsförmedlingen inte längre tillhandahåller sociala insatser   | 1 290            |
| Samverkan på strategisk nivå   | Oförändrat       |
| Ökade kostnader för samordning av ärenden för enskilda arbetssökande   | -39              |
| Summa  | -549             |

*Källa:* Utredningens beräkningar.

### Förslag om ett effektivt utförande av arbetsmarknadstjänster

En viktig finansiell konsekvens av detta förslag är att det skapas ett nytt anslag som ger en ram för de kostnader som utförande av särskilda arbetsmarknadstjänster medför. Det är en av anledningarna att tabell 14.4 är strukturerad som den är, med en samlad post i nyläget för alla särskilda arbetsmarknadstjänster. Det nya anslaget är skilt från det förvaltningsanslag som utredningen föreslår ett kostnadstryck för. Principen är att alla resurser som i nuläget används till särskilda arbetsmarknadstjänster, inklusive den verksamhet som sker i intern regi, också ska användas till samma ändamål i nyläget.

Utredningen uppskattar att cirka 3 500 miljoner användes till prestationer i intern regi som motsvarar särskilda arbetsmarknadstjänster. Tillsammans med de cirka 6 100 miljoner som 2017 användes till köp av särskilda arbetsmarknadstjänster betyder det att drygt 9 600 miljoner avsätts till samma ändamål som anges för det nya anslaget för särskilda arbetsmarknadstjänster. En del av ändamålen kommer dock uppnås genom reguljär utbildning snarare än genom särskilda arbetsmarknadstjänster, se nästa rubrik. Utredningen räknar sammantaget med att drygt 8 900 miljoner avsätts till det nya anslaget för särskilda arbetsmarknadstjänster.

Förslaget om ett effektivt utförande av arbetsmarknadstjänster innebär även en utökad inköpsfunktion för att hantera också de särskilda arbetsmarknadstjänster som 2017 utfördes av intern verksamhet. Funktionen kostade 2017 131 miljoner kronor. Det motsvarar enligt avsnitt 12.7.2 i kapitel 12 cirka 2 procent av kostnaden

för tjänsterna. Utredningens förslag innebär att samtliga särskilda arbetsmarknadstjänster i nyläget kommer att hanteras av denna funktion. Det innebär att 2 procent av anslagets drygt 8 900 miljoner skulle motsvara en inköpsfunktion med lika mycket resurser per krona som används till upphandling. Det skulle innebära att inköpsfunktionen kostar 179 miljoner kronor i nyläget, en ökning med 48 miljoner kronor.<sup>6</sup> Verksamheten bedöms i nuläget vara underdimensionerad men det är samtidigt troligt att det finns besparingsmöjligheter att göra med anledning av synergier, skaleffekter och inte minst den potential som digitaliseringen erbjuder för den här typen av verksamhet. Utredningen bedömer därför att även en stärkt inköpsfunktion ryms inom det förvaltningsanslag som används till styr- och stödprocesser i nyläget.

Tabell 14.7 Kostnad för förslag om externa och interna utförare (mnkr)

| Verksamhet            | Nyläge (202X) |
|-----------------------|---------------|
| Stärkt inköpsfunktion | -48           |
| Summa                 | -48           |

*Källa:* Utredningens beräkningar.

## Förslag om ändamålsenlig användning av utbildningsinsatser

Utredningens förslag om en ändamålsenlig användning av utbildningsinsatser innebär att en del av de 9,7 miljarder som under 2017 avsattes till särskilda arbetsmarknadstjänster ska kanaliseras till reguljär utbildning. Som räkneexempel har utredningen tagit fasta på att hälften av de köp av utbildning som inte är förberedande utbildning borde kunna utföras inom reguljär utbildning. Det skulle i så fall innebära att 708 miljoner i nyläget ska överföras från utgiftsområde 14 till utgiftsområde 16 för lämplig distribution till de utförare som tillhandahåller dessa utbildningar.

<sup>6</sup> Sett enbart till ökad hantering för de prestationer som 2017 skedde i intern regi skulle den beräknade ökningen varit större, 68 miljoner. Eftersom det också sker en minskad hantering på grund av de utbildningstjänster som i nyläget utförs inom reguljär utbildning blir den totala effekten dock mindre.



## Sammanställning av finansiella konsekvenser för Arbetsförmedlingen

Sammantaget innebär skillnaden mellan nuläget och nyläget att Arbetsförmedlingen kommer att ha 2 300 miljoner kronor mindre att använda till verksamhetsrelaterade uppgifter, se tabell 14.8. Minskningen består av tre delar:

- 1 500 miljoner är en besparing i och med förslaget att kontinuerligt sänka förvaltningsanslaget.
- 708 miljoner är medel som kanaliseras till reguljär utbildning i och med förslaget om ändamålsenlig användning av utbildningsinsatser.
- 116 miljoner är en överföring av medel till nya myndigheten för kompetensförsörjningspolitik.

Tabell 14.8 Sammanställning av finansiella konsekvenser för Arbetsförmedlingen (mnkr)

| Verksamhet   | Nuläge<br>(2017) | Nyläge<br>(202X)   |
|--|------------------|--------------------|
| <u>Overheadkostnad</u>   |                  |                    |
| Styr- och stödprocesser<br>varav stärkt inköpsfunktion   | 2 800            | 2 000<br>48        |
| Lokaler och driftkostnader   | 2 127            | 1 800              |
| <u>Huvudprocesser</u>  |                  |                    |
| Myndighetsuppgifter som riktar sig till enskild<br>(exklusive särskilda arbetsmarknadstjänster)      | 2 700            | 2 200              |
| – varav inledande arbetsmarknadsbedömning  |                  | 108                |
| – varav kostnad för arbetsmarknadsbedömning vid återbesök  |                  | 367                |
| – varav kostnad för ökad samordning med kommuner   |                  | 39                 |
| Särskilda arbetsmarknadstjänster   | 9 700            | 9 000 <sup>7</sup> |
| varav netto merkostnad för arbetsmarknadstjänster<br>p.g.a. ansvarsfördelning mellan stat och kommun |                  | 510                |
| Summa  | 17 300           | 15 000             |

*Källa:* Utredningens beräkningar baserade på prestationsredovisningen kopplat till Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017, avsnitt 17.1.

<sup>7</sup> Enligt beräkning är det 8 958 miljoner som i nyläget avsätts till ett nytt anslag för särskilda arbetsmarknadstjänster.

Av tabellen framgår även vilka processer som påverkas av de finansiella konsekvenserna av förslagen.

Styr- och stödprocesser påverkas mycket av att stora delar av overheadkostnaden för de särskilda arbetsmarknadstjänster som 2017 utfördes i intern regi i nyläget i stället belastar det nya anslaget för dessa tjänster. Kostnadstrycket från kontinuerligt sänkt förvaltningsanslag förväntas bidra till den ytterligare effektivisering som behövs för att minska kostnaderna till 2 000 miljoner och samtidigt hantera de ökade kostnader på uppåt 48 miljoner som den stärkta inköpsfunktionen medför.

Lokaler och driftkostnader förväntas bidra till effektivisering på grund av kostnadstryck. Bland annat genom effektiviseringar av arbete i vardagen. Från overheadkostnadernas båda delar hämtas också de 116 miljoner som preliminärt flyttas till nya kompetensförsörjningsmyndigheten.

Många förändringar påverkar myndighetsuppgifter som riktar sig till enskild (exklusive särskilda arbetsmarknadstjänster). Här förväntas besparingspotentialen från digitaliseringen vara stor. Inte minst handlar det om förslaget att göra en förstärkt arbetsmarknadsbedömning med it-stöd och automatiskt urval av prioriterade inskrivna arbetssökande. Den beräknas visserligen kosta 475 miljoner om året men jämfört med den administrativt tunga hanteringen av arbetsmarknadspolitiska bedömningar och handlingsplaner uppskattas det vara nästan en halvering av kostnaderna. Kostnaden på 39 miljoner som förslaget om en ökad samordning med kommuner innebär sorteras också till denna process.

På anslaget för arbetsmarknadstjänster hamnar däremot resterande 510 miljoner kronor netto som kan bli följderna av förslaget om en tydligare ansvarsfördelning mellan stat och kommun. Det handlar om skillnaden mellan de särskilda arbetsmarknadstjänster som kommuner erbjuder i nuläget och de sociala insatser som Arbetsförmedlingen erbjuder. Eftersom det handlar om individens behov av särskilda arbetsmarknadstjänster kommer de i nyläget erbjudas via anslaget för dessa tjänster.

## **14.4 Finansiella konsekvenser för kommuner och landsting**

### **14.4.1 Finansiella konsekvenser för kommuner**

Enligt finansieringsprincipen ska nya statliga uppgifter till kommuner och landsting alltid vara finansierade. Kommuner och landsting ska inte tvingas höja skatten eller prioritera om annan verksamhet för att finansiera uppgifter som staten ålägger dem. De finansiella konsekvenserna av utredningens förslag för kommuner består i huvudsak av två delar.

- Konsekvenser av tydligare gräns för statens respektive kommuners ansvarsområden.
- Konsekvenser av förslaget om en mer ändamålsenlig användning av utbildningsinsatser.

### **Konsekvenser av tydligare ansvarsfördelning mellan stat och kommun**

Föreslagen ansvarsfördelning mellan stat och kommun innebär att kommuner i förlängningen inte ska tillhandahålla arbetsmarknadstjänster. Som framgick ovan skulle det innebära en besparing på 1 800 miljoner kronor jämfört med 2017 då kommuner inte längre tillhandahåller arbetsmarknadstjänster. I gengäld skulle de behöva utöka sina sociala insatser. Förslagsvis skulle det kunna vara insatser motsvarande de 1 290 miljoner kronor som Arbetsförmedlingen sparar in på att inte göra de sociala insatser de gör i dag.

Den tydligare gränsdragningen gör samverkan enklare, vilket kan minska de sammanlagda offentliga kostnaderna. Samtidigt införs en ny uppgift i socialtjänstlagen (2001:453). En förutsättning för att utredningens förslag ska kunna genomföras är att kommunsektorn kompenseras fullt ut för eventuella nya uppgifter. Som framgår av beräkningarna för Arbetsförmedlingens kostnader för förslaget beräknas den totala kostnaden för denna uppgift vara 156 miljoner kronor, se förklaring till tabell 14.6 ovan. Utredningen föreslår därför att 156 miljoner överförs från utgiftsområde 14 anslag 1:3 till utgiftsområde 25 anslag 1:1. Utredningen bedömer därmed att den nya uppgiften tillsammans med ett ökat generellt statsbidrag inte

kommer att ha några effekter på finansieringen av kommunsektorn som helhet.

Den tydligare gränsdragningen mellan statligt och kommunalt ansvar uppskattas därutöver medföra en besparing på cirka 470 miljoner kronor för kommunerna.

Statsbidrag, besparingar och kostnader kommer däremot inte självklart fördelas lika mellan olika kommuner. De kommuner som har en ökad kostnad för att sköta samordning som inte görs i nuläget måste inte nödvändigtvis vara samma kommuner som gör besparing genom att inte längre utföra arbetsmarknadstjänster.

Rimligen finns det en anledning till att kommuner valt att använda sina resurser till arbetsmarknadstjänster i nuläget. Besparing och ökad intäkt för en arbetslös medborgare som tar sig till egen försörjning kan vara avsevärd. Å andra sidan har Arbetsförmedlingen med mer specialisering på just arbetsmarknadstjänster alla möjligheter att kompensera de tjänster som kommuner inte längre gör.

Fast fördelningen över landet kommer eventuellt vara annorlunda än vad enskilda kommuner hade valt. Eftersom Arbetsförmedlingen kommer att prioritera särskilda arbetsmarknadstjänster till arbets sökande som står längre från arbetsmarknaden innebär det en utjämning mellan kommuner jämfört med den fördelning av arbetsmarknadspolitiska insatser som finansiellt starka kommuner eventuellt föredragit med hänsyn enbart till sina egna kommuninvånare.

Genom att kompensation för den nya uppgiften tillförs genom det generella statsbidraget kan regeringen också styra en del av de fördelningspolitiska konsekvenser som uppstår så att kommuner får goda och likvärdiga ekonomiska förutsättningar.

Förslaget om en ändamålsenlig användning av utbildningsinsatser innebär bland annat att medel kommer att föras över från arbetsmarknadspolitiska insatser till reguljär utbildning. Som räkneexempel handlar det om 708 miljoner kronor enligt tidigare avsnitt. Eftersom de utbildningsinsatser som kan komma ifråga i stor utsträckning handlar om yrkesvux är det rimligt att tänka att en del av dessa pengar kommer att komma kommuner till godo. Hur mycket det i slutändan blir lämnar utredningen till andra att bestämma.

#### 14.4.2 Finansiering av regionalt kompetensförsörjningsarbete

Enligt finansieringsprincipen ska nya statliga uppgifter till kommuner och landsting alltid vara finansierade. Kommuner och landsting ska inte tvingas höja skatten eller prioritera om annan verksamhet för att finansiera uppgifter som staten ålägger dem. Även om regionalt kompetensförsörjningsarbete redan bedrivs av regionerna innebär en reglering av arbetet att det även ska finansieras. En stabil finansiering av det regionala kompetensförsörjningsarbetet är också en förutsättning för långsiktighet i arbetet.

Det regionala utvecklingsarbetet har i dag olika finansieringskällor. Offentlig finansiering utgörs bland annat av statliga anslag för arbetet inom olika utgiftsområden i statsbudgeten, medel från EU:s strukturfonder samt regionernas egna medel genom skatter och avgifter. Utvecklingsprojekt kan också medfinansieras av exempelvis kommuner och kommunförbund. En kartläggning från SKL visar att många regioner i hög grad använder sig av EU:s strukturfonder för att finansiera det regionala utvecklingsarbetet. År 2016 hade 14 län över 50 procent av sin totala finansiering från dessa fonder (SKL 2017, Regionala utvecklingsresurser).

För det regionala kompetensförsörjningsarbetet används främst två finansieringskällor, de generella statliga medel som regionerna tilldelas genom anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder under utgiftsområde 19 Regional tillväxt i statsbudgeten, samt de inom samma anslag särskilt avsatta medlen för kompetensförsörjningsarbete som Tillväxtverket givits ansvar för att fördela. Tillväxtverket hade under perioden 2013–2017 i uppdrag att fördela cirka 60 miljoner kronor från anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder till aktörer med regionalt utvecklingsansvar för insatser som förstärker och vidareutvecklar regionalt kompetensförsörjningsarbete. Uppdraget redovisades i mars 2017 (N2017/01893/RTS). I redovisningen lyfter Tillväxtverket behovet av långsiktiga och ändamålsenliga finansieringsmöjligheter som stärker kompetensförsörjningsarbetet på regional nivå.

I slutet av 2017 fick Tillväxtverket ett nytt uppdrag att stödja de regionala utvecklingsansvarigas arbete inom kompetensförsörjningsområdet under åren 2018–2020 (N2017/07839/RTS). För detta får Tillväxtverket använda 40 miljoner kronor 2018 och 20 miljoner kronor per år under åren 2019 och 2020. Medlen ska användas dels till att stödja grundläggande regionalt kompetensförsörjningsarbete utan

krav på medfinansiering, och dels till projektmedel för att stärka och utveckla arbetet. Utgifterna ska även för detta uppdrag belasta anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder under utgiftsområde 19 Regional tillväxt.

För en mer långsiktig och stabil grundfinansiering av det regionala kompetensförsörjningsarbetet föreslår utredningen att medel från anslag 1:1 avsätts permanent åt det regionala kompetensförsörjningsarbetet. Medlen bör anslås på ett förvaltningsanslag för att möjliggöra långsiktiga investeringar som anställning av personal, dvs. inte bara tillfälliga insatser. I dag finansieras förvaltningskostnader för det regionala utvecklingsansvar som landstingen tagit övertagit från länsstyrelserna genom anslag 5:1 Länsstyrelserna m.m. inom utgiftsområde 1 Rikets styre. En lämplig finansiering är 21 miljoner kronor per år, det vill säga en miljon kronor per regional aktör och år. Till detta kan regeringen välja att avsätta ytterligare medel i samband med att specifika utvecklingsområden pekas ut i årliga villkorsbeslut. De regionala aktörerna kan även finansiera insatser med egna regionala medel, samt med projektmedel exempelvis från EU:s strukturfonder. I utredningens förslag om en ny nationell myndighet för kompetensförsörjning ingår att en lämplig uppgift för den nya myndigheten är att ansvara för utvecklingsmedel, däribland medel från Europeiska socialfonden som syftar till stärkt kompetensförsörjning. Dessa bör med fördel framöver kopplas tydligare till det regionala kompetensförsörjningsarbetet.

## 14.5 Finansiella konsekvenser för företag

Förslagen i kapitel 8, 10 och 11 medför finansiella konsekvenser för företag som levererar arbetsmarknadspolitiska tjänster.

Förslagen i kapitel 8, en ändamålsenlig användning av utbildningsinsatser, kommer innebära att de som levererar sådana tjänster kommer att leverera mindre till Arbetsförmedlingen och mer till exempelvis till kommuner.

Förslagen i kapitel 10, en tydligare ansvarsfördelning mellan stat och kommun, kommer att innebära att de som levererar arbetsmarknadstjänster kommer att leverera mer till Arbetsförmedlingen och mindre till kommuner. De som levererar sociala insatser, så som

beskrivs i avsnitt 10.1.4, kommer i stället leverera mer till kommuner och mindre till Arbetsförmedlingen.

Slutligen kommer förslagen i kapitel 11, ett effektivt utförande av arbetsmarknadstjänster, innebära att leverantörer av tjänster till Arbetsförmedlingen kommer att få marknadsandelar i större utsträckning i relation till hur effektiva de är på att nå målen för dessa tjänster.

I respektive kapitel förs en diskussion om konsekvenserna av förslagen. I kapitel 12 görs även en gedigen genomgång av Arbetsförmedlingens externa utförare och hur myndigheten arbetar med upphandling. Det finns däremot ingen motsvarande sammanställning av hur de företag ser ut som levererar arbetsmarknadstjänster till kommuner. Ett fåtal externa utförare dominerar marknaden för arbetsmarknadstjänster på riksnivå. De 15 största utförarna mottog nära 70 procent av den totala ersättningen som Arbetsförmedlingen betalade ut för arbetsmarknadstjänster. Många vittnar också om att samma aktör samtidigt kan ha deltagare både från kommunala arbetsmarknadstjänster och Arbetsförmedlingen. Det finns därför skäl att tro att det är ett fåtal dominerande aktörer också på kommunal nivå.

Jämfört med Arbetsförmedlingen innebär 290 kommuner större variation på underlag, kravställningar och tekniska rapporteringssystem. För de företag som kommer leverera till flera kommuner i stället för en myndighet innebär det större administrativa kostnader. Vilket kan innebära viss konkurrensfördel för lokala mindre företag. Totalt sett finns ingen tydlig riktning vad gäller konsekvenserna av förslagen för olika typer av leverantörer.

För arbetsgivare kommer alla förändringar som förbättrar arbetsmarknadens funktionssätt även innebära vinster i termer av minskad tid eller förbättrad träffsäkerhet i letandet efter nya medarbetare. I synnerhet förslagen om en samlad kompetensförsörjningspolitik och hur analyser därifrån föreslås påverka utbildningsutbud och arbetsmarknadstjänster kan ge stora effekter på företags kostnader för sin kompetensförsörjning. Små och medelstora företag som inte har mycket egen kapacitet att arbeta med HR kommer kunna vinna på den starkare koppling till efterfrågan på arbetsmarknaden som dessa förslag innebär. Se vidare diskussion om dessa konsekvenser i avsnitt 9.5 i kapitel 9 samt i avsnitt 7.3.7 och 7.4.5 i kapitel 7.

## Referenser

Arbetsförmedlingen (2018), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017*.

Ekonomistyrningsverket (2018), *Myndigheters strategiska it-projekt, it-kostnader och mognad*.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (2017) *Hur ofta träffas arbetssökande och arbetsförmedlare?*  
Rapport 2017:16

Sveriges Kommuner och Landsting (2018), *Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2017*.



# 15 Författningskommentar

## **15.1 Förslaget till lag om upphävande av lag (1944:475) om arbetslöshetsnämnd**

Lagen gäller till utgången av juni 2023 varvid den skyldighet som finns i dag för kommuner att ha en arbetslöshetsnämnd upphör. Förslaget har behandlats i kapitel 10.

## 15.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

### 43 §

Paragrafen ändras till följd av ändringen i 6 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och 2 § punkten 2 i föreslagen ny förordning (0000:0000) om instruktion för Arbetsförmedlingen. Den individuella handlingsplanen, som tidigare reglerades i 6 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, har ersatts av en individuell planering. Den individuella planeringen ingår som en del i arbetsmarknadsbedömningen, vilket framgår av 2 § punkten 2 i föreslagen ny förordning (0000:0000) om instruktion för Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen är enligt förslaget inte skyldig att upprätta en individuell planering för alla som är anmälda hos Arbetsförmedlingen. Förslaget om arbetsmarknadsbedömningen och den individuella planeringen har behandlats i kapitel 7.

### 15.3 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

#### *2 kap. 8 §*

Paragrafen är ny. En motsvarande bestämmelse införs i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Kommunerna ansvarar bland annat för sociala insatser enligt socialtjänstlagen medan Arbetsförmedlingen ansvarar för arbetsmarknadsstöd. Samma individer kan vara i behov av båda dessa typer av stöd. Samordning sker redan i dag, det vill säga på frivillig grund, men endast i viss utsträckning. Det finns därför skäl att införa en bestämmelse med syfte att skapa tydliga skyldigheter gällande samordningen av stöd till den enskilde så att målen med respektive stöd kan uppnås på ett mer effektivt sätt. En regelmässig samordning syftar även till att bidra till att tydliggöra kommunernas och Arbetsförmedlingens respektive ansvar kring individen.

Regleringen ska omfatta alla individer som är i behov av stöd från båda aktörer, det finns ingen avgränsning till personer som uppstår försörjningsstöd från kommunerna till exempel. Det är de två huvudmännen som ansvarar för att en samordnad planering genomförs om det finns behov. Det har härvidlag ingen betydelse vilken aktör som utför eller ska utföra det stöd som huvudmannen ansvarar för; om det är huvudmannen själv eller en extern utförare. Den enskilde kan även ta initiativ till att en samordnad planering upprättas, även om besluten ligger hos de båda offentliga aktörerna. Den som ansvarar för ett visst stöd – kommunen eller Arbetsförmedlingen – ska även bekosta detsamma. Planeringen ska vidare genomföras med tillämpning av gällande sekretessbestämmelser. Den enskildes samtycke krävs för att den samordnade planeringen ska komma till stånd. Förslaget har behandlats i kapitel 10.

#### *4 kap. 4 §*

Paragrafen gäller till utgången av juni 2023. Detta innebär att socialtjänsten inte längre får begära att den som får försörjningsstöd ska delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som anvisas av socialnämnden. Upphävandet är inte ägnat att påverka social-

tjänstens möjligheter att ställa krav på den enskilde att delta i arbetsmarknadspolitiska insatser som anvisas av Arbetsförmedlingen eller på andra sätt kontrollera om den enskilde står till arbetsmarknadens förfogande. Ändringen syftar i stället till att minska överlappningen mellan kommunala och statliga arbetsmarknadsåtgärder. Förslaget har behandlats i kapitel 10.

#### *4 kap. 5 §*

Paragrafen gäller till utgången av juni 2023 som en konsekvens av upphävandet av 4 kap. 4 §.

#### *4 kap. 6 §*

Paragrafen gäller till utgången av juni 2023 som en konsekvens av upphävandet av 4 kap. 4 §.

#### *16 kap. 3 §*

Paragrafen gäller till utgången av juni 2023 till följd av upphävandet av 4 kap. 5 §. Bestämmelsen reglerar vilka av Socialnämndens beslut som får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Ett sådant beslut är nämndens beslut i fråga om vägran eller nedsättning av fortsatt försörjningsstöd enligt 4 kap. 5 §. Med anledning av att 4 kap. 5 § upphävs, upphävs även denna grund i paragrafens första stycke.

## 15.4 Förslaget till lag om ändring i lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

### *6 kap. 2 §*

Ändringen innebär att kommuner får akkvirera platser för feriearbete och feriepraktik. Bestämmelsen avser kommunernas arbete med att hitta arbetsgivare som vill ta emot feriearbetare och feriepraktikanter. Till skillnad från första stycket krävs ingen överenskommelse med Arbetsförmedlingen för att utföra åtgärden. Det krävs inte heller någon ytterligare reglering av regeringen. Att kommunerna själva eftersöker och tar emot feriearbetare och feriepraktikanter i den kommunala verksamheten bedöms inte vara en arbetsmarknadspolitisk åtgärd utan något kommunen gör i egenskap av arbetsgivare. Särskild befogenhet för detta torde därför inte krävas. Förslaget har behandlats i kapitel 10.



# Kommittédirektiv 2016:56

## **Det statliga åtagandet för en väl fungerande arbetsmarknad och Arbetsförmedlingens uppdrag**

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2016

### **Sammanfattning**

En väl fungerande arbetsmarknad är till nytta för arbetstagare och arbetsgivare och för samhället i stort. Den kännetecknas av en hög nivå på sysselsättningen och en produktiv användning av arbetskraften. För att på lång sikt säkerställa att samhällets samlade resurser används så effektivt som möjligt ska en särskild utredare analysera hur statens åtagande i dessa frågor och Arbetsförmedlingens uppdrag kan utformas.

Utredaren ska bl.a. ta ställning till

- hur det statliga åtagandet för arbetsmarknadspolitiken kan göras mer effektivt och tydligt,
- hur Arbetsförmedlingens vägledning bör stärkas och samspela med annan vägledning,
- hur utbildning och andra insatser inom arbetsmarknadspolitiken bör förhålla sig till skolväsendet, universitet och högskolor samt folkbildningen, och
- hur väl samspelet och ansvarsfördelningen fungerar mellan aktörer som påverkar arbetsmarknadens funktionssätt, med särskilt fokus på statliga myndigheters och kommunernas roll, samt hur förutsättningarna för samverkan och ansvarsfördelning kan förbättras.

Delarna av uppdraget som rör vägledning och externa leverantörer ska delredovisas senast den 31 oktober 2017. Delredovisningen ska även innehålla en övergripande kartläggning av hur samspelet och ansvarsfördelningen mellan stat och kommun fungerar i frågor som påverkar arbetsmarknadens funktionssätt. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 januari 2019.

## Politiken för en väl fungerande arbetsmarknad

Regeringens mål med arbetsmarknadspolitikerna är att insatserna ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. En väl fungerande arbetsmarknad är till nytta för arbetstagare och arbetsgivare, men även för samhället i stort. En väl fungerande arbetsmarknad kännetecknas av en hög nivå på sysselsättningen och en produktiv användning av arbetskraften. Arbetskraften kan matchas mot de krav som strukturomvandlingen på arbetsmarknaden ställer. Antalet personer som arbetar och antalet arbetade timmar i ekonomin ska öka. Sysselsättningen ska öka och arbetslösheten ska minska varaktigt. Människor ska arbeta och bidra efter förmåga. Färre ska vara deltidsarbetslösa. Kvinnors sysselsättning och arbetskraftsdeltagande måste öka, särskilt bland utrikes födda.

Regeringens utgångspunkt är att människor både vill och kan bidra och göra rätt för sig. Politiken för en väl fungerande arbetsmarknad måste ta sin utgångspunkt i behoven av och efterfrågan på arbetskraft och kompetens inom både den privata och den offentliga sektorn. Arbetsmarknadspolitikerna spelar också en viktig roll i att ge stöd till enskilda i en omställningsprocess. Samtidigt har kraven på att arbetsökande aktivt ska söka arbete förtydligats de senaste åren.

Arbetsmarknadspolitikerna är nationella, med en statlig finansiering och ett regelverk som ska tillämpas enhetligt i hela landet, men ska ha tillräckliga möjligheter till flexibilitet för att kunna anpassas efter förhållanden på arbetsmarknaderna lokalt och regionalt.

Regeringen har samtidigt betonat kommunernas roll för en väl fungerande arbetsmarknad, bl.a. genom att på olika sätt ha stimulerat samarbete och tagit bort begränsningar för samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna. Staten har sedan 2010 huvudansvaret för etablering av nyanlända invandrare. Arbetsförmedlingen är huvudsaklig samordnande aktör, men kommunerna har ansvar för uppgifter



som bosättning, kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare och samhällsorientering.

Utbildningspolitiken har stor betydelse för en väl fungerande arbetsmarknad och regeringen har genomfört ett stort antal satsningar inom det området. Regeringen har även förändrat sjukförsäkringen så att den ska ge den trygghet som försäkrade har rätt att förvänta sig samt att den försäkrade snabbt ska återkomma till arbete. Ersättning från sjukförsäkringen ska lämnas under den tid det behövs för att återfå arbetsförmågan och den bortre tidsgränsen för hur länge ersättning kan lämnas har avskaffats. Arbetsförmedlingen bedriver arbetslivsinriktad rehabilitering för personer med nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionsnedsättning eller ohälsa. Myndigheten samverkar med Försäkringskassan för att stödja sjukskrivna och personer med aktivitetsersättning att kunna återgå i arbete. Genom samordningsförbund samverkar Arbetsförmedlingen med Försäkringskassan, kommuner och landsting för att ge stöd åt personer som har behov av samordnade rehabiliteringsinsatser så att dessa uppnår eller förbättrar sin förmåga att utföra förvärvsarbete. För en väl fungerande arbetsmarknad är det också viktigt att det är möjligt att förena arbetsliv med familjeliv.

## **Aktörer som bidrar till en väl fungerande arbetsmarknad**

### *Arbetsförmedlingen*

Många aktörer bidrar på olika sätt till arbetet för en väl fungerande arbetsmarknad. Den huvudsakliga statliga myndigheten med uppdrag att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad är Arbetsförmedlingen. Myndigheten har cirka 14 000 anställda över hela landet och verksamheten omsluter totalt cirka 78 miljarder kronor för 2016, inklusive alla olika former av individersättningar och anställningsstöd.

Arbetsförmedlingens huvudsakliga uppdrag är att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft. Arbetsförmedlingen ska även säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring. Myndigheten har också ett samlat ansvar för handikappfrågor inom arbetsmarknadspolitiken och ett särskilt ansvar för att nyanlända invandrare erbjuds insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden.

För att genomföra sitt uppdrag har Arbetsförmedlingen en rad olika insatser till sitt förfogande. Den vanligaste insatsen är platsförmedling genom vilken de som söker arbete kan få förmedlingsstöd i kombination med uppföljning för att säkerställa ett aktivt arbetsökande. Arbetsförmedlingen har också tillgång till det europeiska nätverket av offentliga arbetsförmedlingar, Eures. Arbetsförmedlingen har möjlighet att besluta om olika programinsatser för att stärka den enskildes möjligheter att få eller att behålla ett arbete och för att underlätta för arbetsgivarna att få arbetskraft med efterfrågad kompetens. Bland sådana insatser finns yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning, praktik och stöd till start av näringsverksamhet. Arbetsförmedlingen förfogar även över olika former av anställningsstöd.

Förutom de insatser som ges i Arbetsförmedlingens regi levereras tjänster av externa kompletterande aktörer. Privata utförare har sedan länge levererat utbildning inom arbetsmarknadspolitiken, och sedan 2007 finns de i större utsträckning med som leverantörer av kompletterande arbetsförmedlingstjänster.

Arbetet för att uppnå en väl fungerande arbetsmarknad kan Arbetsförmedlingen inte bedriva på egen hand. Många andra aktörer spelar viktiga roller. Vissa av dessa är statliga eller kommunala myndigheter med uppdrag definierade av riksdag och regering. Andra är aktörer av olika slag utanför den offentliga sfären, både ideella organisationer och företag.

### *Kommunerna*

Kommunernas verksamheter är en förutsättning för en väl fungerande arbetsmarknad. Kommunerna tar ett ansvar för arbetsmarknadsinsatser genom att socialnämnden får begära av dem som får försörjningsstöd att delta i praktik och kompetenshöjande insatser i de fall den enskilde inte kunnat erbjudas en lämplig arbetsmarknadspolitisk insats. Socialnämnden ska samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas om sådana insatser. I så gott som samtliga kommuner finns kommunalt finansierade arbetsmarknadsinsatser i någon form.

Kommunerna ansvarar bl.a. för utbildning inom skolväsendet, vilket även inkluderar studie- och yrkesvägledning. Kommunerna har vidare ett aktivitetsansvar för ungdomar. Det innebär att en hemkommun löpande under året ska hålla sig informerad om hur de ungdomar i

kommunen är sysselsatta som har fullgjort sin skolplikt men inte har fyllt 20 år och inte har genomfört eller fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskola eller gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning. Kommunerna ska erbjuda dessa ungdomar lämpliga individuella åtgärder, i första hand för att motivera individen att påbörja eller återuppta en utbildning.

Kommunerna har också en viktig roll tillsammans med Arbetsförmedlingen vad gäller integrationen av nyanlända invandrare. Kommunerna är även stora arbetsgivare.

### *Andra aktörer*

Arbetsmarknadens parter är avgörande för arbetsmarknadens funktionssätt. Det följer främst av betydelsen av de avtal som sluts på arbetsmarknaden, men också av t.ex. parternas roller i samråd inom arbetsmarknadspolitiken. Parterna har stor kompetens och partsorganisationerna har en unik möjlighet att genom sina medlemsorganisationer löpande följa utvecklingen och behoven på arbetsmarknaden. Fler än 3 miljoner arbetstagare omfattas nu av något av de omställningsavtal som har slutits mellan arbetsmarknadens parter inom ett antal områden. Omställningsorganisationerna har fått en allt större roll i att ge stöd till personer som blir uppsagda.

Många statliga myndigheter spelar viktiga roller, däribland Svenska ESF-rådet, Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Arbetsmiljöverket, Medlingsinstitutet, Migrationsverket, länsstyrelserna, Statens skolverk, universitet och högskolor. Inom kommittéväsendet finns bl.a. Delegationen för unga till arbete och Valideringsdelegationen 2015–2019.

Även statligt ägda bolag som Samhall AB och Lernia har verksamhet som påverkar arbetsmarknadens funktionssätt. Arbetslöshetskassorna, folkhögskolorna, yrkeshögskolorna och idéburna organisationer är andra viktiga aktörer. Privata företag inom exempelvis bemannings- och rekryteringsbranscherna samt arbetsintegrerande sociala företag har också verksamhet som påverkar hur arbetsmarknaden fungerar. På regional nivå hanterar aktörer med regionalt utvecklingsansvar många uppgifter med koppling till arbetsmarknadspolitiken.

## Behovet av en utredning

### *Arbetslöshetens och befolkningens utveckling*

Arbetsmarknadsläget i Sverige har förbättrats under det senaste året. I takt med att konjunkturen förbättras bedöms efterfrågan på arbetskraft öka, vilket bidrar till att sysselsättningen fortsätter att öka och att arbetslösheten minskar. Den minskade arbetslösheten utgår dock från en hög nivå som har varat i flera år.

Arbetslöshetens börda har under de senaste åren också blivit alltmer ojämnt fördelad. Arbetslöshetstiderna har förlängts efter den utdragna lågkonjunkturen och stora inflöden har skett på arbetsmarknaden, bl.a. till följd av förändringar i sjukförsäkringen och genom ökad invandring. Gruppen arbetslösa består i dag till allt större omfattning av individer som har det relativt svårt att få en fast förankring på arbetsmarknaden. Till dessa hör personer som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, individer med högst förgymnasial utbildning och individer födda utanför Europa. Även arbetslösa personer som är 55 år eller äldre har svårt att hitta nytt jobb. Många av dessa arbetslösa har även i gynnsammare konjunkturlägen svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden.

Med en åldrande befolkning måste färre försörja fler. För att kunna upprätthålla en offentligt finansierad välfärd blir det nödvändigt att de som redan arbetar mer och att den arbetskraft som skulle kunna arbeta, men i dag inte gör det, kommer i arbete.

Till följd av en ökad oro i omvärlden kommer fler människor med skyddsbehov till Sverige och de nyanländas potential behöver tillvaratas. Utrikes födda har i dag ett lägre deltagande i arbetskraften än inrikes födda. Alla de många samhällsaktörer som bidrar till att underlätta och påskynda nyanlända invandrades etablering i samhället och arbetslivet behöver samspela bättre.

Sverige har en internationellt sett hög sysselsättningsgrad bland både kvinnor och män. Män är fortfarande sysselsatta i högre grad, men skillnaderna minskar över tid. Skillnaden mellan könen i fråga om arbetslöshet är liten. Kvinnor och män har trots det olika ställning på arbetsmarknaden, t.ex. genom att kvinnor och män i hög grad arbetar inom olika sektorer och yrken och att kvinnor arbetar deltid i betydligt större utsträckning än män. Sysselsättningsgraden bland utrikes födda kvinnor är betydligt lägre än bland inrikes födda kvinnor och

skillnaden är större mellan utrikes födda kvinnor och män än mellan inrikes födda.

### *Matchningsproblematik och strukturomvandling*

Samtidigt som arbetslösheten är hög ligger antalet lediga jobb på en hög nivå. Arbetsgivare har problem att hitta personal med rätt kompetens. Inom vissa sektorer och regioner råder särskild brist på kvalificerad arbetskraft. Rekryteringstider har ökat. Många arbetstagare har uppgifter som inte motsvarar deras kvalifikationer, inte minst utrikes födda personer.

I Sverige, som i många länder, ökar ny teknik och innovationer efterfrågan på arbetskraft med eftergymnasial utbildning. Även lägre avlönade arbeten har ökat mer än jobb i lönenivåerna i mellanskikten. Omställning till yrken och arbetsuppgifter som kräver längre utbildning är tidsmässigt och ekonomiskt kostsamt för individen. Den minskade tillgången på jobb i mellanskiktet resulterar därför i hög grad i ökad konkurrens om jobben i de lägre segmenten.

Utvecklingen ställer ökade krav på insatser som förbättrar matchningen mellan de arbetssökande och de tillgängliga jobben, i första hand genom grundläggande utbildning och kompletterande utbildningar inom bristyrken.

### *Arbetsmarknadspolitikens insatser*

Arbetsmarknadens främsta aktörer är individen som arbetar eller söker arbete och arbetsgivaren. Grundläggande är att individer har ansvar för sin egen försörjning och för att skaffa och upprätthålla den kompetens som är efterfrågad på arbetsmarknaden. Arbetsgivare har ansvar för den egna kompetensförsörjningen.

Få av arbetsmarknadspolitikens många olika insatser är utformade som rättigheter. De beslutas i stället efter en arbetsmarknadspolitisk prövning. Insatserna ska också vara anpassade efter individens förutsättningar, inom regelverkets ramar. En individ med sämre förutsättningar att själv hitta eller byta arbete eller skaffa sig utbildning får generellt mer hjälp och stöd från det offentliga än en individ med goda förutsättningar. Av förordningen (2000:628) om den arbetsmarknads-

politiska verksamheten framgår att en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad och endast får göras om den framstår som lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. Regleringen underlättar en anpassning efter konjunktur- och arbetsmarknadsläget och därmed en effektiv användning av tillgängliga resurser. Den försvårar dock samtidigt möjligheten för arbetssökande och arbetsgivare att överblicka eller förutsäga vilken typ av stöd som finns tillgängliga och i viss mån även vilka krav som kommer att ställas.

Kravet på de arbetssökande att stå till arbetsmarknadens förfogande är kopplat till rätten till specifika ersättningar. För arbetsmarknadspolitikens legitimitet är det viktigt att det finns en väl fungerande kontroll av att de arbetssökande står till arbetsmarknadens förfogande och att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring.

### *Tydliga men anpassningsbara insatser*

Det är viktigt att det statliga och offentliga åtagandet inom arbetsmarknadspolitiken är tydligt, för att skapa långsiktiga planeringsförutsättningar för individer och andra aktörer på arbetsmarknaden. Staten bör inte skapa system som motverkar arbetstagares eller arbetsgivares incitament att själva bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. Offentliga åtgärder på arbetsmarknaden bör därför så långt som möjligt undvika inlåsningseffekter, dödviktseffekter och konkurrensnedvridning.

Vilka åtaganden som är samhällsekonomiskt effektiva kan dock vara svårt att överblicka, särskilt på lång sikt. Det kommer alltid att finnas gränser för det statliga respektive det offentliga åtagandet och dessa gränser kommer återkommande att behöva ses över, inte minst eftersom användningen av offentliga resurser alltid kommer att behöva prioriteras.

Avgränsningar eller prioriteringar inom åtagandet vad gäller arbetet för en väl fungerande arbetsmarknad kan inte vara statiska, utan behöver kunna anpassas dels till utvecklingen på arbetsmarknaden på längre sikt, dels till konjunkturförändringar. I så stor utsträckning som möjligt bör anpassningsbarheten vara inbyggd i systemet och inte kräva ändringar av regelverk eller organisation.

*Många aktörer som behöver samspela*

Många aktörer, både statliga, regionala, kommunala, ideella och privata, påverkar arbetsmarknadens funktionssätt. Många av aktörerna finns delvis eller helt utanför den statliga eller offentliga sfären. Till exempel spelar arbetsmarknadens parter en större roll på den svenska arbetsmarknaden än i många andra länder.

Med ett bättre samspel mellan de aktörer som bidrar till en väl fungerande arbetsmarknad kan samhällets samlade resurser utnyttjas bättre, t.ex. genom att undvika överlappningar. För samhällets bästa bör även samspelet fungera väl i fråga om insatser helt utanför det statliga åtagandet, som parternas roller inom omställningsavtalen. Staten har begränsade möjligheter att påverka detta samspel. Genom utformningen av exempelvis regelverk, finansiering, organisation och styrning av statliga myndigheter kan dock bättre förutsättningar skapas för en väl fungerande samverkan. Kommunerna är tillsammans med fristående huvudmän ansvariga för utbildning inom skolväsendet. Kommunernas skyldigheter och elevers rättigheter regleras dock genom lagstiftning. Arbetslöshetsförsäkringen finansieras delvis av staten, inom arbetsmarknadspolitiken finansierar staten utbildningsverksamhet som utförs av externa leverantörer och den offentliga arbetsförmedlingen utförs till största del i statlig regi. Kommunerna tillhandahåller arbetsmarknadsinsatser till personer med försörjningsstöd. Balansen mellan olika former av åtagande behöver vara ändamålsenlig. Olika sätt att utforma det statliga åtagandet har sina för- och nackdelar.

Att inte utföra verksamheter i egen regi ger flexibilitet och skapar ökade möjligheter för innovation. Studier har däremot inte kunnat påvisa några genomgående skillnader mellan övergång till arbete för deltagare hos privata utförare av arbetsförmedlingstjänster i förhållande till deltagare i insatser i Arbetsförmedlingens regi. Jämförelser är dock svåra eftersom det är olika tjänster som levereras.

Externa utförare skapar samtidigt nya behov och kostnader kring t.ex. upphandling, uppföljning och kontroll, vilka ökar ju fler leverantörerna är. Delvis som en följd av valfrihetssystemet och låga trösklar in på marknaden har antalet leverantörer av kompletterande arbetsförmedlingstjänster internationellt sett varit väldigt högt i Sverige. Efter en eskalering av klagomål som hänförde sig till oegentlig eller

brottslig verksamhet inom etableringslotstjänsten avslutade Arbetsförmedlingen i februari 2015 samtliga sina avtal med etableringslotsar med motivet att säkerhet och kvalitet inte längre kunde garanteras. Hur externa leverantörer kan användas för att tillföra mest mervärde till arbetet för en väl fungerande arbetsmarknad behöver analyseras.

### *Arbetsförmedlingens uppdrag*

Arbetsförmedlingen spelar som den huvudsakliga statliga myndigheten inom arbetsmarknadspolitiken en viktig roll i att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. Arbetsförmedlingen har som organisation genomgått stora förändringar under de tio senaste åren. 2008 ombildades Arbetsmarknadsverket, med länsarbetsnämnder och Arbetsmarknadsstyrelsen, till en sammanhållen myndighet. Sedan myndigheten Arbetsförmedlingen bildades har nya uppgifter och resurser tillförts. Myndigheten står inför stora utmaningar, inte minst den snabba befolkningstillväxten till följd av en ökad flykting- och anhöriginvandring. Arbetsförmedlingen har även påbörjat ett genomgripande internt förändringsarbete.

Förmedlingsverksamheten riktad mot arbetssökande och arbetsgivare bedrivs via cirka 290 arbetsförmedlingskontor, men även i allt högre utsträckning via digitala tjänster och kundtjänst via telefon. En översyn av kontorsnätet pågår inom myndigheten, med inriktning på att minska antalet kontor och frigöra resurser för att utveckla kontakter med såväl arbetsgivare som arbetssökande. Verksamheten ska vara tillgänglig och likvärdig för arbetssökande och arbetsgivare i hela landet.

Den offentliga arbetsförmedlingen har traditionellt sett haft en viktig roll för informationsspridning om lediga arbetstillfällen och för att underlätta kontakter mellan arbetssökande och arbetsgivare. Denna roll är särskilt viktig för dem med svagare förankring på arbetsmarknaden. De senaste årens tekniska utveckling har medfört att det har blivit betydligt enklare och mindre tidskrävande att söka efter arbete eller att utlysa vakanser genom nya informationskanaler och aktörer. Arbetsförmedlingens Platsbank har blivit lättare tillgänglig både för arbetssökande och för arbetsgivare och det har vuxit fram flera privata nättjänster för matchning. Att ta avgifter för arbetsförmedling är i Sverige inte tillåtet enligt lagen (1993:440) om privat



arbetsförmedling, men att på olika sätt hjälpa arbetsgivare att hitta rätt personer att anställa har blivit en allt större affärsverksamhet genom bemannings- och rekryteringsbranscherna.

Den ökade användningen av bemanningsföretag och parternas omställningsorganisationers verksamhet innebär att det i dag finns fler aktörer som kan bidra till matchningen mellan arbetstagare och arbetsgivare. Många av dessa aktörer riktar sig dock huvudsakligen till dem som redan är etablerade på arbetsmarknaden eller har lätt att etablera sig, medan Arbetsförmedlingen riktar sig till alla. Arbetsförmedlingen får därför en viktig roll för dem med svag ställning på arbetsmarknaden. Många av dem behöver dock stöd och insatser utanför myndighetens ansvarsområde, t.ex. inom skolväsendet eller av socialtjänsten. Myndighetens uppdrag riskerar då att bli splittrat och verksamheten får svårare att utnyttja resurserna optimalt. Vikten av att Arbetsförmedlingen samverkar och samspelar väl med andra aktörer på lokal, regional och nationell nivå ökar. Hur uppdraget för myndigheten Arbetsförmedlingen på lång sikt bör utformas för att mest effektivt bidra till en väl fungerande arbetsmarknad bör analyseras. Riksdagen har beslutat att tillkännage för regeringen att regeringen snarast bör återuppta arbetet med att genomföra en bred översyn av Arbetsförmedlingen (Översynen av Arbetsförmedlingen, bet. 2014/15:AU6, rskr. 2014/15:100 samt Översyn av Arbetsförmedlingen, mom. 2, bet. 2014/15:AU11, rskr. 2014/15:249).

### *Många former av utbildning*

Utbildning är ofta avgörande för att människor ska få arbete. Rätt utbildning är inte bara viktigt vid inträde på arbetsmarknaden utan även för att människor ska kunna ställa om för att möta de förändringar som sker på arbetsmarknaden. När en allt större del av befolkningen har kunskaper och utbildning från andra länder ökar även behoven av validering av kunskaper och bedömning av utländsk utbildning.

Det är individens ansvar att skaffa sig den utbildning eller kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden och det ligger i arbetsgivares intresse att utbilda och vidareutbilda sina anställda. Även om det inte ställs krav på att individen ska delta i utbildning utöver skolplikten, finns det infrastruktur som syftar till att möjliggöra för individen att fortsätta studera efter grundskolan. Regeringens mål är

att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. Det gäller även dem som kommer in i det svenska skolsystemet under grundskolans senare del eller i gymnasieåldern.

I detta sammanhang är det viktigt att lyfta fram skolans studie- och yrkesvägledning som ska bidra till att eleven gör väl grundade val inför framtiden. Kommunerna har dessutom ett aktivitetsansvar för de som är under 20 år, som varken arbetar eller studerar och som inte heller har fullföljt en gymnasieutbildning. Kommunerna ska verka för att ungdomarna fullföljer utbildning inom gymnasieskolan. Kommuner har också ett rekryterande uppdrag när det gäller vuxenutbildning.

Utbildningsverksamhet bedrivs i många olika system, bl.a. inom skolväsendet, inom universitet och högskolor, inom folkbildningen eller som arbetsmarknadspolitiska insatser. Därutöver finns privat utbildning, t.ex. företagsintern kompetensutveckling eller utbildning som erbjuds inom ramen för omställningsavtal. De olika formerna av utbildning har delvis olika syften och målgrupper vilket påverkar innehållet i utbildningen.

Utbildningspolitiken lägger grunden för en framgångsrik jobbpolitik där såväl inrikes som utrikes föddas kompetens effektivt kan tas till vara. Målet för de skolformer som ingår i kommunernas vuxenutbildning är att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande. De ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling. Utgångspunkten för utbildningen ska vara den enskildes behov och förutsättningar. För kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna gäller också att de som fått minst utbildning ska prioriteras. Gymnasieskolan ska ge eleverna en god grund för yrkesverksamhet eller för vidare studier.

I enlighet med de mål och syften som finns inom utbildningspolitiken bör utbildning bl.a. tillgodose nuvarande och kommande behov på arbetsmarknaden. Det är i detta sammanhang avgörande att det finns tillräckligt med utbildningsmöjligheter. För att kunna möta de behov som finns är det ofta viktigt att planeringen av utbildning sker efter samråd med aktörer på regional och lokal nivå. Förutsättningar för en fungerande kompetensförsörjning skapas om utbildnings- och arbetsmarknadssystemets olika delar samverkar med varandra och med det omgivande samhället, inte minst med näringslivet.

Individerna bär ett ansvar för att använda och förvalta de möjligheter till utbildning som finns. Som stöd behövs en väl fungerande vägledning kring studier och yrken inför val som påverkar inträdet på arbetsmarknaden och kring möjligheter mitt i yrkeslivet. Kommunernas ansvar för studie- och yrkesvägledning regleras i skollagen (2010:800) medan det ansvar Arbetsförmedlingen har för yrkesvägledning är mindre tydligt reglerat och definierat.

Det är i många fall viktigt att den kunskap om arbetsmarknadsutsikter och behov hos målgruppen som finns inom bl.a. Arbetsförmedlingen tas tillvara både vid planering av utbildning och kortsiktigt vid individuell vägledning och rådgivning. Det är även viktigt att motverka att studie- och yrkesval följer könsbundna mönster. Här finns i dag en dubbel utmaning i att bryta könsuppdelningen på arbetsmarknaden utan att skapa en ny. Det är i dag kvinnor som i högre grad än män bryter mönster, dvs. väljer utbildningar och yrken som domineras av män.

De studerandes möjligheter till försörjning under utbildningstiden varierar mellan olika utbildningsformer. Studiestödssystemet i Sverige syftar till att möjliggöra för människor att söka sig vidare till studier efter slutförd skolgång eller att senare i livet återuppta studier. Systemet är och ska förbli ett av världens mest omfattande. I vissa fall finns möjlighet att studera med etableringsersättning, aktivitetsstöd, aktivitetsersättning eller sjukersättning.

Det är viktigt att utbildning för en väl fungerande arbetsmarknad är effektiv och anpassad efter förändrade förutsättningar på arbetsmarknaden. I takt med att utbildning och kompetensfrågor blir allt mer avgörande för en väl fungerande arbetsmarknad ökar även betydelsen av samspel, dels mellan olika former av utbildning, dels mellan utbildning och insatser som finns inom både utbildningsväsendet och arbetsmarknadspolitiken, t.ex. att validera utrikes föddas kompetens och sedan komplettera med utbildning i Sverige. Samhällets samlade resurser behöver användas effektivt och olika insatser behöver vara överskådliga för individen, som under sitt liv kommer att ta del av många former av utbildning. Även för arbetsgivare underlättas kompetensförsörjningen av goda möjligheter att överblicka utbildningssystemet.

Arbetsmarknadspolitikens förberedande utbildning, studiemotiverande kurser, praktik, arbetsmarknadsutbildning och andra insatser skiljer sig på många sätt från andra former av utbildning. Arbetsmarknadspolitikens insatser är överlag kortare och mer specifikt utformade än andra utbildningar och därmed finns större möjlighet att anpassa dem efter arbetsmarknadsläget och individens förutsättningar. Samtidigt kan inte sådana insatser ersätta den utbildning som sker inom skolväsendet och vid universitet och högskolor. Sådana utbildningar stärker på sikt individers ställning på arbetsmarknaden mer än vad kortare arbetsmarknadspolitiska insatser gör. Hur utbildning och andra insatser inom den aktiva arbetsmarknadspolitiken, t.ex. arbetsmarknadsutbildning och motiverande insatser, bör förhålla sig till andra former av utbildning bör därför analyseras.

## Uppdraget

En särskild utredare ska analysera hur statens åtagande och Arbetsförmedlingens uppdrag kan utformas för att så effektivt som möjligt bidra till en väl fungerande arbetsmarknad.

Utredaren ska analysera

- hur utformningen av statens åtagande beträffande arbetsmarknadspolitiken kan bidra till att skapa tydlighet och förutsägbarhet för individer, såväl kvinnor som män, och arbetsgivare,
- vilka förutsättningar utformningen av det statliga åtagandet för arbetsmarknadspolitiken har för att möta förändringar och utmaningar på arbetsmarknaden och att anpassas efter snabba förändringar i konjunktur- och arbetsmarknadsläget, och
- hur väl samspelet och ansvarsfördelningen fungerar mellan aktörer som påverkar arbetsmarknadens funktionssätt, med särskilt fokus på statliga myndigheters och kommunernas roll.

Utredaren ska också särskilt analysera

- om Arbetsförmedlingen som huvudsaklig statlig aktör för en väl fungerande arbetsmarknad och som ansvarig för en verksamhet som är tillgänglig och likvärdig för arbetssökande och arbetsgivare i hela landet har ett ändamålsenligt uppdrag,

- samspelet mellan utbildningar och andra insatser inom arbetsmarknadspolitiken, skolväsendet, universitet och högskolor samt folkbildningen, och
- hur användningen av olika typer av externa leverantörer inom arbetsmarknadspolitiken kan bidra till en väl fungerande arbetsmarknad.

Utifrån analyserna ska utredaren lämna förslag om

- förändringar som kan göra det statliga åtagandet för arbetsmarknadspolitiken mer effektivt och tydligt, exempelvis när det gäller styrning i form av reglering och finansiering i förhållande till utförande,
- hur Arbetsförmedlingens vägledning kan stärkas och samspela med annan vägledning,
- hur utbildning och andra insatser inom arbetsmarknadspolitiken bör förhålla sig till skolväsendet, universitet och högskolor samt folkbildningen,
- förändringar som kan förbättra förutsättningarna för samverkan och ansvarsfördelning mellan aktörer på lokal, regional och nationell nivå som påverkar arbetsmarknadens funktionssätt, inklusive utformningen av uppdraget för Arbetsförmedlingen, och
- fullständiga författningsförslag som bedöms nödvändiga för att genomföra föreslagna förändringar.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren ska bedöma förslagets konsekvenser för myndigheter och organisationer.

Om förslagen innebär ökade kostnader eller minskade intäkter för staten, ska en beräkning redovisas. Om förslagen innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller ökade kostnader och minskade intäkter för staten ska utredaren föreslå finansiering av dessa. Utredaren ska dessutom redovisa eventuella personella konsekvenserna av sina förslag.

## Genomförande och redovisning av uppdraget

Utredarens förslag bör syfta till att främja mångfald och jämställdhet och motverka diskriminering i arbetslivet och en könsuppdelning i arbetslivet.

Utredaren ska bedriva arbetet utåtriktat och i kontakt med berörda myndigheter, kommuner, aktörer med regionalt utvecklingsansvar, näringsliv och övriga intressenter, inklusive relevanta aktörer inom EU samt ta del av internationella erfarenheter för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och att använda relevanta erfarenheter i andra länder. Utredaren ska genom en referensgrupp involvera arbetsmarknadens parter i arbetet och fortlöpande ge dem möjlighet att framföra synpunkter.

Utredaren ska ha kontakt med utredningen Översyn av mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända (dir. 2015:107), Delegationen för unga till arbete (dir. 2014:157) och andra relevanta utredningar.

De delar av uppdraget som rör vägledning samt externa leverantörer ska redovisas senast den 31 oktober 2017. Delredovisningen ska även innehålla en övergripande kartläggning av hur samspelet och ansvarsfördelningen fungerar mellan stat och kommun i frågor som påverkar arbetsmarknadens funktionssätt. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 januari 2019.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

# Kommittédirektiv 2017:71

## **Tilläggsdirektiv till Arbetsmarknadsutredningen (A 2016:03)**

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2017

### **Precisering av och förlängd tid för uppdraget**

Regeringen beslutade den 22 juni 2016 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera hur statens åtagande för en väl fungerande arbetsmarknad och Arbetsförmedlingens uppdrag kan utformas.

Utredaren får nu även i uppdrag att analysera och lämna förslag om hur

- Arbetsförmedlingens samarbete med andra relevanta aktörer kan förbättras,
- de delar av Arbetsförmedlingens uppdrag som inte innebär myndighetsutövning kan läggas ut på andra aktörer och hur det statliga åtagandet i övrigt i så fall bör organiseras,
- kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken bör förtydligas, och hur enskilda kommuner, i de fall det är effektivt, i högre grad ska kunna medverka i genomförandet av arbetsmarknadspolitiken,
- arbetsmarknadspolitiken i större utsträckning ska kunna samverka med relevanta aktörer på regional och nationell nivå i syfte att stärka kompetensförsörjningen, och
- arbetsmarknadsutbildningen kan svara mot arbetsmarknadens behov samt i vilken form och av vilka aktörer arbetsmarknadsutbildningar ska tillhandahållas.

Redovisning av dessa delar ska ske i slutredovisningen senast den 31 januari 2019, inklusive den analys av olika typer av externa leverantörer som enligt de ursprungliga direktiven skulle ha redovisats den 31 oktober 2017.

## De ursprungliga direktiven

I utredningens direktiv (2016:56) beskrivs att många aktörer, både statliga, kommunala, ideella och privata, påverkar arbetsmarknadens funktionssätt. Arbetsförmedlingen spelar som den huvudsakliga statliga myndigheten inom arbetsmarknadspolitiken en viktig roll. Med ett bättre samspel mellan de aktörer som bidrar till en väl fungerande arbetsmarknad kan samhällets samlade resurser utnyttjas bättre.

Utredaren ska bl.a. analysera hur väl samspelet och ansvarsfördelningen fungerar mellan aktörer som påverkar arbetsmarknadens funktionssätt, med särskilt fokus på statliga myndigheters och kommunernas roll.

Bland andra aktörer finns de som utför verksamhet på uppdrag av Arbetsförmedlingen. Utredaren har bl.a. i uppdrag att särskilt analysera hur användningen av olika typer av externa leverantörer inom arbetsmarknadspolitiken kan bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. Den delen skulle redovisas senast den 31 oktober 2017.

Utredaren ska utifrån analyserna lämna förslag om bl.a. förändringar som kan göra det statliga åtagandet för arbetsmarknadspolitiken mer effektivt och tydligt, exempelvis när det gäller styrning i form av reglering och finansiering i förhållande till utförande. Utredaren ska lämna fullständiga författningsförslag som bedöms nödvändiga för att genomföra föreslagna förändringar.

## Precisering av uppdraget

### *Arbetsförmedlingens uppdrag och andra aktörer*

Arbetsförmedlingens uppdrag framgår främst av förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen. Myndighetens verksamhet består av många olika aktiviteter och processer.



De flesta av dessa aktiviteter och processer innebär att Arbetsförmedlingen i någon form samarbetar med eller använder sig av andra aktörer, inom offentlig, privat och ideell sektor. I de ursprungliga direktiven till utredningen beskrivs översiktligt vilka dessa är. Det finns verksamheter där andra, privata aktörer skulle kunna ha en större roll eller där samarbetet skulle kunna utvecklas. Det kan t.ex. handla om att genom avtal låta någon annan, privat aktör utföra delar av Arbetsförmedlingens uppdrag där verksamheten inte innebär myndighetsutövning. Arbetsförmedlingen fattar ett stort antal beslut och vidtar ett stort antal åtgärder som utgör myndighetsutövning, främst riktade mot arbetssökande men även mot arbetsgivare. Stora delar av Arbetsförmedlingens verksamhet innebär i sig inte myndighetsutövning, t.ex. stöd till arbetssökande eller kontakter med arbetsgivare, men har nära koppling till myndighetsutövningen.

Riksdagen har beslutat att tillkännage att regeringen bör ge tilläggsdirektiv till Arbetsmarknadsutredningen om att ta fram förslag om hur de delar av Arbetsförmedlingens uppdrag som inte innebär myndighetsutövning kan läggas ut på andra aktörer på arbetsmarknaden samt om hur det statliga åtagandet i övrigt bör organiseras (bet. 2016/17:AU16, rskr. 2016/17:184).

Privata externa aktörer levererar sedan länge tjänster till Arbetsförmedlingen, både utbildning och kompletterande arbetsförmedlingstjänster. Att överföra utförandet av betydande delar av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten som i dag utförs av Arbetsförmedlingen till andra, privata aktörer påverkar det statliga åtagandet. Det ställer krav på att utforma det statliga åtagandet på ett ändamålsenligt sätt för att säkerställa en effektiv, tydlig, rättssäker och enhetlig verksamhet med hög kvalitet och goda möjligheter till insyn. Exempelvis behöver det säkerställas att det finns väl fungerande reglering, finansiering, samordning, kontroll, tillsyn, uppföljning, insyn och samverkan med andra aktörer.

Utredaren ska

- analysera och överväga hur Arbetsförmedlingens samarbete med andra relevanta aktörer kan förbättras,
- lämna förslag om hur de delar av Arbetsförmedlingens uppdrag som inte innebär myndighetsutövning kan läggas ut på andra aktörer samt om hur det statliga åtagandet i övrigt i så fall bör organiseras,

- analysera och beskriva konsekvenser för den statliga styrningen och uppföljningen,
- lämna förslag om utformningen av dessa för olika möjliga förändringar av ansvaret för utförande, och
- vid behov lämna fullständiga författningsförslag.

### *Kommuners medverkan i arbetsmarknadspolitiken*

Av alla de aktörer som Arbetsförmedlingen samarbetar med i någon form har kommunerna en särskild roll. I de ursprungliga direktiven till utredningen beskrivs att kommunernas verksamhet är en förutsättning för en väl fungerande arbetsmarknad.

Staten ansvarar för arbetsmarknadspolitiken. Kommuners roll i arbetsmarknadspolitiken regleras i bl.a. lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd och lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. I den sistnämnda anges att kommuner efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen får anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. En väsentlig aspekt som beaktas vid sådana överenskommelser är i vilken utsträckning de enskilda kommunerna har förutsättningar att överta en uppgift.

Erfarenheter är positiva från de senaste årens nya samarbetsformer, bl.a. lokala överenskommelser som Delegationen för unga och nyanlända till arbete (dir. 2014:157 och 2017:20) har främjat tillkomsten av, men samverkan är fortfarande otillräcklig.

Trots att det finns möjligheter för olika former av samarbete och samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen förekommer det uppfattningar om att det finns hinder i dagens regelverk, t.ex. när det gäller upphandling och kommunala befogenheter, i tolkningen av regelverken och i Arbetsförmedlingens utformning av sina upphandlingar. Överlappningar eller bristande samordning mellan kommunernas arbetsmarknadsinsatser för personer som tar emot ekonomiskt bistånd och Arbetsförmedlingens åtgärder kan leda till att de samlade offentliga resurserna inte används effektivt. Detsamma gäller mellan kommunal vuxenutbildning och Arbetsförmedlingens utbildningar. Det kan leda till att enskilda arbetssökande inte får bästa möjliga stöd från det offentliga. Många kommuner är beredda att ta ett större ansvar för en bättre fungerande arbetsmarknad men anser sig många

gångar inte kunna göra detta. Kommunernas roll inom arbetsmarknadspolitiken kan därför behöva förtydligas för att skapa bättre förutsättningar för olika former av samarbete och samverkan mellan staten och kommunerna.

Arbetsmarknadspolitiken ska även i fortsättningen vara nationell. Enskilda kommuner bör dock i högre grad kunna medverka till genomförandet av arbetsmarknadspolitiken, i syfte att de samlade offentliga resurserna används mer effektivt för att stödja arbets sökande och för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Det kan ske på flera sätt, t.ex. genom frivilliga överenskommelser inom befintliga befogenheter mellan Arbetsförmedlingen och kommuner om att kommuner kan ansvara för viss verksamhet. Sådana överenskommelser kan även utformas samordnat på en regional nivå. Hur samarbete och samverkan utifrån sådana överenskommelser förhåller sig till tjänster som staten upphandlar kan då behöva tydliggöras.

Utredaren ska

- analysera om kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken bör förtydligas och vid behov lämna fullständiga författningsförslag, och
- lämna förslag om hur enskilda kommuner i de fall det är effektivt i högre grad ska kunna medverka i genomförandet av arbetsmarknadspolitiken.

### *Kompetensförsörjning och utvecklade former för arbetsmarknadsutbildning*

Arbetsförmedlingen finns till både för de arbets sökande och arbetsgivarna. Arbetsgivares behov och den långsiktiga kompetensförsörjningen inom branscher måste vara underlag för myndighetens strategiska planering. Arbetsförmedlingens arbetsgivarkontakter finns till stor del på lokal nivå, medan många branscher främst agerar nationellt och regionalt utifrån funktionella arbetsmarknadsregioner. Det behövs bättre former för hur den statliga arbetsmarknadspolitiken samverkar med arbetsgivare, branschorganisationer, arbetsmarknadens parter, aktörer med regionalt utvecklingsansvar och relevanta utbildningsaktörer på regional och nationell nivå.

Ett verktyg för att motverka brister på arbetsmarknaden är den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen. Dess resultat har förbättrats något, men är fortsatt otillräckliga, i synnerhet om hänsyn tas till konjunkturläget med kompetensbrister inom många yrken. Att deltagarna har sämre förutsättningar än tidigare kan inte förklara nedgången.

För att förbättra resultatet måste arbetsmarknadsutbildningarna bättre motsvara arbetsmarknadens behov och endast personer som kan tillgodogöra sig utbildningen bör delta. Det är viktigt att samhällets samlade resurser används effektivt och olika insatser behöver vara överskådliga för individen. Arbetsmarknadsutbildningen kan inte ersätta den utbildning som sker inom skolväsendet, i folkbildningen och vid universitet och högskolor. Den bör i stället komplettera de utbildningarna, t.ex. genom att vara en mer flexibel utbildningsform som snabbt kan svara mot kompetensbehov på lokala och regionala arbetsmarknader.

I vissa fall har det saknats arbetsmarknadsutbildningar inom bristyrken, vilket ofta berott på svårigheter i upphandlingen av utbildningarna. För att möta behoven på den framtida arbetsmarknaden behövs det en effektiv och flexibel form för hur arbetsmarknadsutbildningar kan tillhandahållas.

Utredaren ska

- lämna förslag om hur den statliga arbetsmarknadspolitiken i större utsträckning ska samverka med relevanta aktörer som arbetsgivare, branschorganisationer, arbetsmarknadens parter, aktörer med regionalt utvecklingsansvar och relevanta utbildningsaktörer på regional och nationell nivå i syfte att stärka kompetensförsörjningen utifrån funktionella arbetsmarknadsregioner,
- lämna förslag om hur det kan säkerställas att arbetsmarknadsutbildningen är en flexibel insats som snabbt kan svara mot arbetsmarknadens behov och som förbättrar förutsättningarna för de arbetssökande att få arbete och för de arbetsgivare som behöver anställa inom ett bristyrkesområde att snabbt få tag på arbetskraft, och
- analysera och lämna förslag om i vilken form och av vilka aktörer som arbetsmarknadsutbildningar är bäst lämpade att tillhandahållas fortsättningsvis.

## Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. Utredaren ska bedöma förslagets konsekvenser för myndigheter och organisationer, inklusive konsekvenser för myndigheterna som arbetsgivare och för myndigheternas personal. Utredaren ska i enlighet med 14 kap. 3 § RF beakta proportionalitetsprincipen i samband med överväganden om inskränkningar av den kommunala självstyrelsen.

Om förslagen innebär ökade kostnader eller minskade intäkter för staten, ska en beräkning redovisas. Om förslagen innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller ökade kostnader och minskade intäkter för stat eller kommun ska utredaren föreslå finansiering av dessa. Utredaren ska dessutom redovisa eventuella personella konsekvenser av sina förslag.

## Genomförande och redovisning av uppdraget

De ursprungliga direktiven pekar ut andra utredningar som utredaren ska ha kontakt med. Utöver dessa ska utredaren ha kontakt med utredningen Organisationsöversyn av de statliga myndigheterna inom skolväsendet (dir. 2017:37).

Redovisning av dessa delar ska ske i utredningens slutredovisning senast den 31 januari 2019, inklusive den analys av olika typer av externa leverantörer som enligt de ursprungliga direktiven skulle ha redovisats den 31 oktober 2017. De delar som rör vägledning samt övergripande kartläggning av samspel och ansvarsfördelning mellan stat och kommun ska redovisas enligt det ursprungliga direktivet senast den 31 oktober 2017.

(Arbetsmarknadsdepartementet)



# Arbetsmarknadspolitikens funktion för den ekonomiska politiken

Arbetsmarknadspolitikerna har traditionellt haft en central roll i den ekonomiska politiken. Den ekonomiska politiken består av penning- och finanspolitik och har som mål att skapa en så hög välfärd som möjligt för medborgarna.<sup>1</sup> För att förstå genom vilka mekanismer penning- och finanspolitiken verkar kan man prata om uppgifterna att stabilisera, allokera och fördela resurser i ekonomin. Den aktiva arbetsmarknadspolitikerna kan understödja finans- och penningpolitiken i dessa tre uppgifter.

I de flesta länder är penningpolitikens roll att försöka se till att ekonomin växer i stadig takt genom ett inflationsmål. I lägen då ekonomin över- eller underpresterar och inflationen stiger eller sjunker anpassar Riksbanken räntan för att dämpa eller öka aktiviteten i ekonomin. Penningpolitiken har således främst ett stabiliseringspolitiskt syfte.

Även finanspolitiken har som ett av sina syften att stabilisera ekonomin. Detta sker främst via s.k. automatiska och semi-automatiska stabilisatorer<sup>2</sup>, men också genom ändrade nivåer för skatter och bidrag. Förutom att stabilisera ekonomin har finanspolitiken till uppgift att förbättra strukturen på olika marknader så att ekonomin fungerar så bra som möjligt även i normala konjunkturlägen. Finanspolitiken kan också, via t.ex. utbildning, skatter och bidrag omfördela resurser i ekonomin så att inkomstutfallen jämnas ut.

---

<sup>1</sup> Välfärd är svårt att mäta direkt, därför approximeras den ofta med bruttonationalprodukten.

<sup>2</sup> Automatiska stabilisatorer inträffar per automatik (t.ex. utbetalning av arbetslöshetsersättning då någon blir arbetslös), medan semi-automatiska stabilisatorer (dit aktiv arbetsmarknadspolitik hör) kräver regeringsbeslut för att träda i kraft. Under 1990-talskrisen och den senaste finanskrisen vidtog regeringen även åtgärder inom det reguljära utbildningsväsendet som kan karaktäriseras som semi-automatiska stabilisatorer.

## Stabiliseringspolitisk roll

Ett av den aktiva arbetsmarknadspolitikens viktigaste syften är att jämna ut effekter av konjunkturcykeln på arbetslöshet, sysselsättning och inkomster. Ofta är penningpolitiska åtgärder i form av räntesänkningar den första åtgärd som vidtas då efterfrågan i ekonomin avtar. Om regeringen tillåter en expansiv finanspolitik och låter stabilisatorerna verka kommer fallet i BNP också att bromsas av att de som drabbas av arbetslöshet erhåller arbetslöshetsersättning (automatisk stabilisator) samt av att de som deltar i olika aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder erhåller aktivitetsstöd och att de som får en subventionerad anställning erhåller lön (semi-automatiska stabilisatorer). Sedan finanskrisen finns även korttidsarbete som en statlig åtgärd vid kraftiga fall i BNP.

En aktiv stabiliseringspolitik kom att bli ett viktigt inslag i den ekonomiska politiken under decennierna efter andra världskriget. Kritiken växte dock efterhand, bl.a. eftersom många finanspolitiska insatser visade sig vara dåligt anpassade i tiden – politiken blev pro-cyklisk i stället för kontra-cyklisk – och temporära satsningar tenderade att permanentas, vilket frestade på de offentliga finanserna med permanenta budgetunderskott och växande statsskuld som följd. Under finanskrisen 2009–2010 kom dock finanspolitiken åter att användas i stabiliseringspolitiskt syfte. Med tidigare erfarenheter i minne ansåg OECD att det gick att minska de negativa effekterna av finanspolitisk stabiliseringspolitik om politiken var temporär, väl anpassad i tiden och riktad mot svaga grupper. En aktiv arbetsmarknadspolitik uppfyller i stort dessa kriterier och kan därför fylla en stabiliseringspolitisk funktion.

Genom bl.a. arbetslöshetsersättningen eller aktivitetsstödet mildras inkomstbortfallet och efterfrågan upprätthålls. Eftersom andelen personer med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen har minskat kan ersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska insatser få en ökad roll i att upprätthålla efterfrågan i ekonomin under lågkonjunkturer. Med tanke på att många nyanlända har skrivit in sig vid Arbetsförmedlingen de senaste åren kan den trenden komma att förstärkas. Få eller inga nyanlända kan bli föremål för utbetalningar från arbetslöshetsförsäkringen, med medlems- och arbetsvillkor, utan eventuella inkomster måste komma från ersättning vid deltagande i åtgärd eller annan etableringsaktivitet.



Arbetsmarknadspolitiken är även riktad mot de som ska in på arbetsmarknaden med låg utbildning eller de som förlorat sina jobb och har föråldrade kunskaper. När en konjunkturuppgång sker är det viktigt att undvika flaskhalsar på arbetsmarknaden. Om företagen får svårt att hitta arbetskraft kommer det förr eller senare att innebära att lönerna ökar mer än vad som är förenligt med inflationsmålet. Riksbanken måste då höja räntan för att uppnå sitt inflationsmål, vilket kyler av aktiviteten i ekonomin med minskad sysselsättning som följd. En aktiv arbetsmarknadspolitik har som syfte att fördröja att flaskhalsar uppstår.

De som förlorat jobbet under lågkonjunkturen kan via utbildning, praktik och lönesubventioner skaffa sig kompetenser som bättre stämmer överens med den efterfrågan på arbetskraft som uppstår i konjunkturuppgången. Bidrag för flytt och pendling kan även underlätta för de arbetssökande att söka sig till de geografiska områden där efterfrågan finns. Den svenska forskningen om vilken roll konjunkturläget spelar för effekten av arbetsmarknadspolitiken är begränsad. En sammanställning av utländsk forskning antyder dock att arbetsmarknadspolitiska insatser är mest effektiva under en lågkonjunktur, kanske främst för att inlåsningen då är som minst (Forslund & Vikström, 2011).

Forskningen stöder hypotesen om att deltagande i åtgärd upp-  
rätthåller arbetskraftsutbudet (Johansson, 2006). Lönesubventioner riktade mot långtidsarbetslösa kan också föra med sig att dessa betraktas som ett alternativ till att anställa någon som inte varit långtidsarbetslös. På så vis utökas det effektiva utbudet av arbetskraft, alltså personer som arbetsgivarna betraktar som anställningsbara, och lönebildningen kan därmed bli mer återhållsam.

Diskussionen ovan har rört hur arbetsmarknadspolitiken kan dämpa lågkonjunkturer och förhindra att flaskhalsar uppstår vid en konjunkturuppgång. Det finns dock andra effekter som kan motverka detta syfte. De flesta lönebildningsmodeller visar att en generös arbetsmarknadspolitik leder till högre löner. Mekanismen är att fackföreningarna får sämre incitament att vara återhållsamma i avtalsrörelsen, eftersom den aktiva arbetsmarknadspolitiken ter sig som ett fullgott alternativ för medlemmarna om arbetslösheten ökar på grund av för höga löner. Vidare visar forskningen att då arbetslösa deltar i olika aktiva åtgärder minskar deras sökaktivitet. Detta gör att arbetsgivarna får färre sökande per vakans, vilket kan leda till ett

tryck uppåt på lönerna. Vilken effekt – den lönedämpande eller den lönehöjande – som överväger är en empirisk fråga. Med reservation för att det inte gjorts några studier på senare tid kan resultaten från forskningen sammanfattas som att arbetsmarknadspolitiska åtgärder inte verkar påverka lönebildningen (se Forslund & Kolm, 2001).

I stort verkar arbetsmarknadspolitikens stabiliseringspolitiska roll fungera väl. Arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet upprätthåller efterfrågan under en lågkonjunktur. Deltagande i åtgärd för med sig att färre än annars lämnar arbetskraften under en lågkonjunktur, vilket upprätthåller det effektiva arbetsutbudet. Det är dock angeläget att fördjupa kunskapen om den klokaste sammansättningen av åtgärder under olika skeden av konjunkturcykeln för att öka träffsäkerheten och minimera kostnaderna. Att tänka på är att sökintensiteten går ner då en arbetssökande deltar i en åtgärd. Denna inläsnings effekt är som mest problematisk då konjunkturen vänder upp.

### Strukturpolitisk roll

Arbetslöshet är ett av samhällets stora strukturella problem. För den arbetslöse innebär det bland annat förlorad inkomst och minskat socialt sammanhang. För samhället innebär det bl.a. förlorad produktionsförmåga och stora utgifter.

Forskarna har sökt förklara arbetslösheten utifrån två perspektiv. Det första är när det finns för få jobb i förhållande till arbetssökande. Det andra är bristande anpassning till de jobb som finns och de personer som söker arbete.<sup>3</sup>

Sverige har sedan länge använt aktiv arbetsmarknadspolitik för att bekämpa arbetslöshet och få en bättre fungerande arbetsmarknad. Politiken har främst varit inriktad på att åtgärda bristande matchning. Under åren har antalet åtgärder vuxit och utvecklats för olika grupper, som t.ex. ungdomar, långtidsarbetslösa och nyanlända

Hur väl arbetsmarknadspolitikerna fungerar för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt varierar mellan olika åtgärder. Intensifierad förmedlingsverksamhet verkar fungera i alla tider och för samtliga arbetslösa, även långtidsarbetslösa (Liljeberg och Söderström 2017).

---

<sup>3</sup> Layard m.fl. (1991) är ett standardverk på området. Björklund m.fl. s. 301–365 uppdaterar senare tids forskning och empiri. Calmfors m.fl. (2002) och Forslund & Vikström (2011) sammanfattar effekterna av arbetsmarknadspolitikerna.

Arbetsförmedlingen arbetar med olika typer av program och insatser för att få de arbetssökande i arbete. I stort har det dock handlat om fem olika åtgärder: förbättra sökaktiviteten på arbetsmarknaden (arbetsförmedling), arbetsmarknadsutbildning, praktik, subventionerade anställningar samt starta eget-bidrag. Genom att se till att de arbetssökandes kompetens motsvarar arbetsgivarnas krav kan Arbetsförmedlingen förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Det uppnås bland annat genom att erbjuda arbetssökande det stöd som krävs för att de ska kunna delta eller stanna i arbetskraften.

Arbetsförmedlingen ska förhindra långtidsarbetslöshet och behöver därför bedöma individers avstånd till arbetsmarknaden. Vissa personer som står långt ifrån arbetsmarknaden har särskilda behov av stöd för att hitta ett arbete. Genom att erbjuda dessa arbetssökande arbetsmarknadspolitiska program kan arbetslöshetstiderna kortas.

Det är en svår uppgift att empiriskt mäta effekten av Arbetsförmedlingens påverkan på arbetsmarknadens funktionssätt. En grundläggande orsak är att många åtgärder implementeras på ett sätt som gör det svårt att mäta hur utfallet skulle ha blivit om åtgärden inte hade funnits.

I genomsnitt visar forskningen på begränsade effekter av aktiv arbetsmarknadspolitik, men utfallen är bättre för vissa grupper. Arbetet med att bedöma och allokera insatser framstår som viktigt. Det finns därför anledning att insatser riktas till de som är eller riskerar bli långtidsarbetslösa (Van der Berg, och Crépon 2016).

Vad gäller arbetsmarknadspolitikens makroeffekter på arbetslöshet och sysselsättning pekar forskningen fram till 1990-talet på att politiken bidrog till lägre arbetslöshet men också att den ledde till lägre reguljär sysselsättning på grund av undanträngning. Arbetsmarknadspolitikerna har olika program med olika makroeffekter (IFAU 2003:06). Programmen kan påverka matchningen mellan lediga platser och arbetssökande; programmen kan vara förknippade med direkt undanträngning eller ha effekter på lönebildningen (ibid.).

## Fördelningspolitisk roll

Sverige är ett land med höga fördelningspolitiska ambitioner. Det vanligaste måttet på hur framgångsrikt ett land är vad gäller fördelningspolitiken är att mäta den s.k. ginikoefficienten.

Ginikoefficient är en ekonomisk måttenhet på ojämlikheten, till exempel i inkomstfördelning, hos en befolkning. Måttet visar hur inkomsterna är fördelade i en viss population. Ginikoefficienten har ett värde mellan noll (0) och hundra procent (1). 0 innebär att alla individer har exakt lika stora tillgångar (dvs total jämlikhet) medan 1 innebär total ojämlikhet. Ju lägre ginikoefficient för inkomster, desto mer jämnt fördelas löner, vinster, bidrag, och andra ersättningar inom ett land. Ett värde nära noll indikerar att inkomsterna är mycket jämnt fördelade medan ett värde nära ett indikerar att de är mycket ojämnt fördelade. Sverige har en förhållandevis jämn inkomstfördelning, Sverige hade 2017 en ginikoefficient på 0,28.<sup>4</sup>

Arbetsmarknadspolitikerna kan påverka inkomstfördelningen via flera kanaler. För det första ger arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd ersättning för förlorad arbetsinkomst under arbetslösheten. Sannolikt försämras individens position i inkomstfördelningen vid arbetslöshet eftersom ersättningen oftast inte kompenserar individens tidigare arbetsinkomst fullt ut, men den förhindrar att fördelningen av inkomster dras isär i allt för stor utsträckning.

För det andra är ett syfte med arbetsmarknadspolitiska insatser att de ska förhindra att den arbetslöses kompetens minskar i värde. Helst ska insatserna leda till att kompetenserna förstärks. Den förväntade effekten av att delta i en insats är således att sannolikheten att få ett jobb ökar och att lönen i det nya jobbet är högre än om den arbetsökande inte hade deltagit i en åtgärd.

Vad gäller arbetsmarknadspolitikens roll för att utjämna inkomsterna i ekonomin har andelen som uppbär arbetslöshetsersättning fallit och ersättningen från denna eller aktivitetsstöd har urholkats. År 2017 var det endast 87 000, vilket motsvarar 37 procent som fick ersättning från a-kassan. (Arbetslöshetsrapporten 2018). Antalet som får a-kassa har sedan 2007 minskat med 56 procent. År 2017 var det i snitt 123 000 som fick aktivitetsstöd i aktivitetsstöd ingår också utvecklingsersättning. En förklaring är att arbetslösheten minskat men det har också betydelse att sammansättningen av de arbetslösa

---

<sup>4</sup> Källa Eurostat 2017. [https://www.pordata.pt/en/Europe/Gini+index+\(percentage\)-1541](https://www.pordata.pt/en/Europe/Gini+index+(percentage)-1541)

förändrats och att det är fler som inte kan få a-kassa. Dessutom var arbetslöshet det största försörjningshindret bland de som fick ekonomiskt stöd från kommunen. Det innebär att den nedre delen av inkomstfördelningen sannolikt dras isär, mer nu än tidigare, vid stora konjunktursvängningar.

## Referenser

- Arbetslöshetsrapporten 2018, Akademikernas A-kassa.
- Forslund A & A-S Kolm (2001) "Lönebildning, arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik" Stencil 2001:3 IFAU Uppsala.
- Forslund A & J Vikström (2011) "Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt" Rapport 2011:7 IFAU Uppsala.
- Forslund A, L Liljeberg & L von Tott Zu Solz (2013) "Job practice: an evaluation and comparison with vocational labour market training programmes" Working paper 2013:6 IFAU Uppsala.
- Johansson K (2006) "Arbetskraftsdeltagande och arbetsmarknadspolitiska program" Rapport 2006:16 IFAU Uppsala.
- Layard R, S Nickell & R Jackman (1991) "Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market" Oxford University Press Oxford.
- Gerard J. van der Berg & Bruno Crépon (2016) "Active labor market policies" Working paper 2016:17 IFAU Uppsala.
- Liljeberg L, Söderström M (2017) "Hur ofta träffas arbetssökande och arbetsförmedlare" Rapport 2017:16 IFAU Uppsala.

# Statens offentliga utredningar 2019

---

## Kronologisk förteckning

---

1. Santiagokonventionen mot organhandel. S.
2. Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. S.
3. Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. A.

# Statens offentliga utredningar 2019

---

## Systematisk förteckning

---

### **Arbetsmarknadsdepartementet**

Effektivt, tydligt och träffsäkert  
– det statliga åtagandet för framtidens  
arbetsmarknad. [3]

### **Socialdepartementet**

Santiagokonventionen mot organhandel.  
[1]

Ingen regel utan undantag – en trygg  
sjukförsäkring med människan i  
centrum. [2]