

Dnr Af-2016/0043 4478

Datum: 2017-02-24

Avsändarens referens:

Fi2016/04014/K

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

Yttrande: Ordning och reda i välfärden (SOU2016:78)

Sammanfattning

Arbetsförmedlingen yttrar sig i de delar av förslaget som kan bedömas påverka utvecklingen på arbetsmarknaden och förhållanden som direkt eller indirekt kan påverka myndighetens verksamhetsmål.

Generellt har Arbetsförmedlingen en positiv inställning till förslagets ambition att offentliga medel ska användas till verksamhet som medlen är avsedda för och är i grunden positiv till ökade kontrollmöjligheter av tjänsteleverantörer inom välfärdssektorn. Detta kan förväntas minska myndighetens transaktionskostnader i samband med upphandlingar av utbildningstjänster som är en viktig del av arbetsmarknadspolitiken. Arbetsförmedlingen menar att det är svårt att bedöma om förslaget har några konsekvenser för verksamhetens anställda och för sysselsättningen generellt. En samlad bedömning är att uppenbara argument saknas för att förslaget skulle ha direkta negativa sysselsättningskonsekvenser eftersom förslaget innebär att vinstmedel kvarhålls i verksamheten och därmed om något borde konsolidera verksamheten.

Arbetsförmedlingen anser att den föreslagna ändringen i lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen inte har någon materiell betydelse för myndighetens verksamhet. I detta sammanhang vill myndigheten ändå understryka vikten av att

Arbetsförmedlingen

BESÖKSADRESS: Hålsingegatan 38

POSTADRESS: Arbetsförmedlingen

113 99 Stockholm

Tel: 0771-600000 | Fax: 08-508 801 99

E-post: arbetsformedlingen@arbetsformedlingen.se
arbetsformedlingen.se

som utredningen framhåller Sverige i större utsträckning än vad som hittills gjorts bör ta till vara på det EU-rättsliga utrymme som finns för att skapa ett mer flexibelt regelverk för upphandling av välfärdstjänster som inkluderar sociala tjänster och utbildningstjänster. Detta underlättar myndighetens upphandlingsarbete och ökar möjligheterna till att positivt samverka med det civila samhället och i större utsträckning använda sig av ett idéburet offentligt partnerskap.

Däremot menar Arbetsförmedlingen att det är oklart hur förslaget om ett begränsat vinsttak är relaterad till arbetsmarknadspolitiken mot bakgrund av att en betydande del av den nuvarande arbetsmarknadspolitiken implementeras i samverkan med ett stort antal externa aktörer som är verksamma i välfärdssektorn. Det finns inslag i förslaget som riskerar att påverka tjänsteleverantörsmarknaden och därmed förutsättningarna för Arbetsförmedlingen att implementera och uppfylla målen för arbetsmarknadspolitiken. En brist i utredningen är att det saknas en konsekvensanalys av hur förslaget påverkar förutsättningarna för arbetsmarknadspolitiken och Arbetsförmedlingen efterlyser därför en sådan analys.

Arbetsförmedlingens synpunkter mer i detalj

Generellt har Arbetsförmedlingen en positiv inställning till ambitionen att offentliga medel ska användas till verksamhet som medlen är avsedda för och är i grunden positiv till ökade kontrollmöjligheter av tjänsteleverantörer inom välfärdssektorn. Myndigheten vill framhålla att betydande resurser läggs ned på att säkerställa att de externa aktörer som levererar tjänster till Arbetsförmedlingen är seriösa och betalar skatter och avgifter. Ett regelverk som innehåller tillståndsplikt för verksamheten och som legitimerar seriositeten i aktörernas verksamhet kan därför förväntas minska myndighetens transaktionskostnader för att genomföra upphandlingar.

Enligt direktiven (s. 845) ska utredaren analysera konsekvenserna av förslaget för brukare, anställda och existerande aktörer men någon analys om hur förslaget påverkar verksamhetens anställda görs inte i betänkandet. Arbetsförmedlingen menar att det är svårt att bedöma om det regelverk som kringgärdar ett vinsttak har några konsekvenser för de anställda i verksamheten och för sysselsättningen

generellt. Myndigheten känner heller inte till någon forskning på detta område. En samlad bedömning är dock att uppenbara argument saknas för att förslaget skulle medföra direkta negativa sysselsättningskonsekvenser eftersom förslaget innebär att vinstmedel kvarhålls i verksamheten och därmed om något borde konsolidera verksamheten.

I likhet med utredningen bedömer Arbetsförmedlingen att den föreslagna ändringen i lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen inte har någon materiell betydelse för myndighetens verksamhet. I detta sammanhang vill myndigheten ändå understryka vikten av att som utredningen framhåller Sverige i större utsträckning än vad som hittills gjorts bör ta till vara på det EU-rättsliga utrymme som finns för att skapa ett mer flexibelt regelverk för upphandling av välfärdstjänster som inkluderar sociala tjänster och utbildningstjänster. För Arbetsförmedlingen innebär detta att myndigheten i mindre utsträckning skulle bli styrd i tillvägagångssättet för upphandlingen. En ökad flexibilitet i detta avseende ökar exempelvis möjligheterna att välja bort mindre lämpliga leverantörer, att ta större hänsyn till olika användares specifika behov och att ha längre ramavtalstider. Dessutom bidrar ett mer flexibelt regelverk positivt till Arbetsförmedlingens möjligheter att samverka med det civila samhället och i större utsträckning använda sig av ett idéburet offentligt partnerskap.

En viktig förutsättning för en sådan samverkan är att det är möjligt att definiera och avgränsa socialt företagande i termer av samhällsnyttiga och icke-vinstsyftande verksamheter från det övriga företaget. I flera andra europeiska länder finns en särskild lagstiftning inom vilken en sådan definition är möjlig. Utredningen bedömer dock att en motsvarande svensk lagstiftning är komplicerad att genomföra och riskerar att bli begränsad och vag och därmed inte bidra till någon positiv utveckling. I stället bör vägledningar utarbetas som ger stöd åt kommuner och landsting att utforma praktiska lösningar som är i överensstämmelse med nuvarande lagstiftning och utredningen föreslår att arbetet med detta uppdras till

Upphandlingsmyndigheten. Arbetsförmedlingen menar att sociala företag potentiellt är en viktig del av arbetsmarknadspolitiken och välkomnar därför utredningens förslag att uppdra åt Upphandlingsmyndigheten att analysera och beskriva utrymmet för upphandlade myndigheter samt att beakta särskilda behov vid upphandling av

välståndstjänster exempelvis för den idéburna sektorn. Myndigheten vill samtidigt understryka att detta arbete bör påbörjas skyndsamt och vara föremål för separat beredning för att därmed undvika att det fördröjs av beredningen av andra förslag i Upphandlingsmyndighetens uppdrag.

Arbetsförmedlingen konstaterar att utredningen inte för någon bredare diskussion om hur förslaget om ett begränsat vinsttak kan påverka den nuvarande arbetsmarknadspolitiken. Myndigheten menar att en brist i utredningen är att det saknas en diskussion om hur förslaget om ett nytt regelverk för välfärdssektorn förhåller sig till de delar av arbetsmarknadspolitiken som upphandlar tjänster av aktörer som är verksamma i denna sektor.

Enligt sin instruktion (Förordning med instruktion för Arbetsförmedlingen 2007:1030) ska Arbetsförmedlingen upphandla tjänster från externa leverantörer för att snabbt och effektivt få arbetssökande i arbete. Utredningens definition av vilka sektorer och branscher av ekonomin som omfattar välfärdsmarknaden bygger på en kartläggning av SCB som avgränsar välfärdsmarknaden till SNI-områdena 85-88 (se kapitel 5 s. 172 fotnot 3). Enligt definitionen räknas därmed delar av arbetsmarknadspolitiken till välfärdsmarknaden eftersom arbetsmarknadsutbildning klassificeras som SNI85591 under vuxenutbildning och övrig utbildning. Den upphandling som görs på välfärdsmarknaden utgör inte en obetydlig andel av utgifterna för arbetsmarknadspolitiken. Årligen upphandlar Arbetsförmedlingen arbetsmarknadsutbildning, förberedande utbildningar/insatser och andra övriga tjänster för mellan 4-6 miljarder kr. Myndigheten har avtal med närmare 250 leverantörer av olika storlek även om merparten av inköpen utgörs av en kärna av 15 företag som svarar för cirka 75 procent av de utbetalade medlen.

I utredningens kapitel 23 finns en diskussion om konsekvenserna av förslaget för företag och organisationer, de offentliga finanserna, samhällsekonomin m.m. men förbiser att förslaget även potentiellt kan skapa målkonflikter med andra politikområden, exempelvis arbetsmarknadspolitiken. Oberoende av om detta är ett avsiktligt förbiseende av utredningen eller inte är avsaknaden av en sådan konsekvensanalys av förslaget olycklig av flera skäl. Som exempel vill

Arbetsförmedlingen här peka på två möjliga konsekvenser av förslaget som har potentiella risker för implementeringen av arbetsmarknadspolitiken, detta oavsett om det är utredningens avsikt att förslaget även ska omfatta samtliga aktörer på den tjänsteleverantörsmarknad som berör arbetsmarknadspolitiken eller om avsikten är att förslaget inte ska omfatta dessa aktörer.

Som konstaterats anlitar Arbetsförmedlingen externa aktörer av vilka nästan samtliga levererar utbildningar/tjänster inom de branscher som enligt utredningen ska definieras som välfärdsmarknaden. Konsekvensen av att inte inkludera den del av leverantörsmarknaden som berör arbetsmarknadspolitiken blir då att viss offentligt finansierad utbildning kommer att omfattas av regelverket och vinsttak samtidigt som detta inte gäller annan offentlig finansierad utbildning. Detta skapar inte bara ojämna och mindre önskvärda konkurrensförhållanden mellan olika aktörer på marknaden utan påverkar sannolikt kvaliteten på de aktörer som agerar på marknaden och därmed kvaliteten på tjänsterna. Om exempelvis marknaden för yrkesutbildning för vuxna inte omfattas av tillståndsplikten kommer detta att medföra att fler aktörer kommer att söka sig till denna marknad. Därmed ökar risken för att andelen oseriösa aktörer ökar vilket påverkar kvaliteten på tjänsteutbudet av detta slag av utbildning. I förlängningen riskerar detta att försämra kvaliteten på de tjänster som upphandlas av Arbetsförmedlingen.

Om det är utredningens avsikt att även de aktörer som anlitas av Arbetsförmedlingen ska omfattas av förslaget är det andra konsekvenser som måste beaktas. Detta gäller särskilt konsekvenserna av förslagets krav om att dels aktörer måste vara juridiska personer som har tillstånd att motta offentlig finansiering inom välfärdssektorn, dels att verksamheten måste bedrivas inom ramen för en separat juridisk person som har välfärdsverksamhet samtidigt som det inte är möjligt att bedriva annan typ av verksamhet. För flertalet av nuvarande tjänsteleverantörer som framöver vill ha en offentligfinansierad verksamhet kommer dessa krav sannolikt att nödvändiggöra omställningar av verksamheten. Särskilt gäller detta för de aktörer som levererar inom flera tjänstesegment där kraven innebär att de behöver stycka upp den nuvarande verksamheten för att skilja ut sådana delar som omfattas av tillståndsplikten. Om en sådan omstrukturering är möjlig kommer detta att medföra

ökade transaktionskostnader (ökad administration, nya lokaler, inventarier etc.) för aktörerna. Andra företag och organisationer som inte har möjlighet att möta upp kraven kan istället välja att lämna marknaden. Konsekvensen av detta är då inte bara att det tjänsteutbud som myndigheten har att välja mellan minskar utan också att detta kan påverka tjänsteutbudets kvalitet beroende på vilka aktörer som väljer att lämna marknaden.

Sammantaget visar ovanstående exempel på att förslaget kan ha en inverkan på den tjänsteleveransmarknad som berör arbetsmarknadspolitiken och som i förlängningen kan påverka Arbetsförmedlingens förutsättningar att fullgöra det arbetsmarknadspolitiska uppdraget. Myndigheten anser således att en viktig och förbisedd fråga i utredningen som närmare behöver undersökas är hur förslaget påverkar det tjänsteutbud som de närmare 250 externa aktörer levererar till myndigheten och vilka konsekvenser detta får för att uppfylla målen för arbetsmarknadspolitiken.

På Arbetsförmedlingens vägnar



Mikael Sjöberg
generaldirektör


Johnny Zetterberg

Beslut i ärendet har fattats av generaldirektör Mikael Sjöberg. Ärendet har föredragits av Johnny Zetterberg, enheten Forskning och utvärdering. Ärendet har beretts i samverkan med enheten för Externa tjänster och enheten Juridik. I den slutliga handläggningen av ärendet har direktören för Analysavdelningen Annika Sunden och t.f. enhetschefen Petra Nilsson deltagit.