



HANDLÄGGARE/ENHET
Ekonomisk politik och
arbetsmarknad
Madelene Syrén/bie

DATUM
2010-01-18

DIARIENUMMER
20090623

ERT DATUM
2009-12-18

ER REFERENS
A2009/4012/A

Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

LOs yttrande över Ds Valfrihetssystem hos Arbetsförmedlingen

LO har givits möjlighet att yttra sig över promemorian
"Valfrihetssystem hos Arbetsförmedlingen".

Förslagen i korthet

I promemorian föreslås en ny lag om valfrihetssystem hos Arbetsförmedlingen. Lagen innebär att Arbetsförmedlingen får besluta att tillhandahålla valfrihetssystem för tjänster som upphandlas inom myndighetens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. När Arbetsförmedlingen tillhandahåller valfrihetssystem ska myndigheten tillämpa lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV. Det innebär att myndigheten ska förfara på samma sätt som kommunala myndigheter som tillhandahåller valfrihetssystem vid upphandling av tjänster inom hälsovård och socialtjänster.

Det föreslås även att bestämmelserna om facklig vetorätt i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, MBL, ska vara tillämpliga vid ett upphandlingsförfarande enligt lagen om valfrihetssystem i samma utsträckning som gäller enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2010.

Sammanfattning av LOs ståndpunkter

LO avstyrker förslaget om valfrihetssystem hos Arbetsförmedlingen i huvudsak på följande grunder. Det har nyligen publicerats dokumentation, från bl.a. Riksrevisionen, som visar på sämre nytta

POSTADRESS 105 53 Stockholm
BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18
TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28
E-POST mailbox@lo.se HEMSIDA www.lo.se
ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769
BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

Landsorganisationen i Sverige

med kompletterande aktörer jämfört med Arbetsförmedlingen i Sverige.

Utifrån nuvarande förslag säkerställs inte alla arbetssökande samma möjlighet att tillgå lediga arbeten. Det anser LO är oacceptabelt. Flera kompletterande aktörer försvårar för den arbetssökande att få överblick över lediga arbeten att tillgå. Förslaget innebär också en risk för s.k. "creaming". Det anges att de kompletterande aktörerna ska få ersättning för antal förmedlade personer och arbeten. I ett sådant system riskerar de svaga och svårförmedlade på arbetsmarknaden att hamna långt ner på prioriteringslistan. Det förefaller som att ideologi om privatisering gått före säkerställandet av de arbetslösas bästa i utformandet av förslaget.

Utifrån förslaget finns dessutom en föreliggande risk för bristande myndighetsutövning vad gäller arbetslöshetsförsäkringen. I arbetsförmedlande verksamhet sker förmedling av lediga jobb, stöd och kontroll av arbetslöshetsförsäkringen samtidigt. LO gör bedömningen att det finns stora risker för försämrad kvalitet och effektivitet när komplex verksamhet bryts upp mellan olika aktörer, bland annat utifrån kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen.

Sämre nytta med kompletterande aktörer

De utvärderingar som finns i dag av kompletterande aktörer i Sverige tyder på att dessa i flera fall uppvisat sämre resultat än Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen har visat att arbetsförmedlingskontor som samarbetar med kompletterande aktörer har ett lägre utflöde av arbetssökande till arbete än vad arbetsförmedlingskontor utan samarbete med kompletterande aktörer har (AF-rapport "Arbetsmarknadsrapport 2009:2" s 55-58).

Också Riksrevisionen har undersökt övergångsfrekvensen hos kompletterande aktörer. I "Jobb-och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?" har Riksrevisionen jämfört arbetsmarknadsområden hos Arbetsförmedlingen som använder, respektive inte använder kompletterande aktörer. Resultatet visar att arbetsmarknadsområden där kompletterande aktörer används har en lägre övergångsfrekvens till sysselsättning jämfört med arbetsmarknadsområden som inte använder kompletterande aktörer. (RiR 2009:22 "Jobb-och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?" s 61).

Hittills har Arbetsförmedlingens upphandlingar med kompletterande aktörer inte genomförts med tillräcklig lärdom från andra länder och bl. a. har alltför många aktörer givits plats (ca 900 stycken) vilket medför uppenbara kvalitetssäkringsproblem. LO anser att ideologi om privatisering gått före de arbetslösas bästa på detta område i de förändringar som regeringen ålagt Arbetsförmedlingen att genomföra hittills.

Studier så som Hart m.fl. (1997) och Schleifer (1998) har pekat på att privata aktörer kan ha för stora incitament att hålla nere kostnaderna och att kvaliteten på arbetsförmedlande tjänst därför kan försämrats. På denna grund kan ifrågasättas om en reform enligt föreliggande förslag leder till effektiv användning av skattemedel.

Ekonomiska styrsystem som motverkar "creaming" och låg kvalitet i insatser krävs när kompletterande aktörer med vinstintressen deltar som utförare av arbetsförmedlande verksamhet. En noggrann uppföljning av både matchningsresultat och kvalitet i aktiva program krävs. Innovation av metoder och utveckling av arbets sätt samt nya program kommer sannolikt inte ske tillräckligt bland kompletterande aktörer, på grund av de kostnader som följer av det. Den offentliga produktionen måste troligtvis svara för huvuddelen av kostnaderna för utveckling av tjänster, även i ett system med kompletterande aktörer.

LO har erfarenhet av denna typ av aktörer i det kollektivavtalade TSL-systemet och anser att ett värdefullt bidrag kan ges till arbetsökande genom kompletterande leverantörer. Det är dock inte individens valfrihet i sig som är den positiva faktorn, det är snarare korta, tidiga insatser som kompletterar Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet.

LO anser att kompletterande aktörer kan ge bidrag som är positiva för den enskilde arbetsökande under vissa förutsättningar. LO bedömer att förslaget i promemorian dock inte uppfyller dessa förutsättningar.

Alla individer bör säkerställas samma möjlighet att söka lediga arbeten

Promemorian anger att Arbetsförmedlingen löpande ska annonsera uppdrag för kompletterande aktörer på en nationell webbplats. Det är anmärkningsvärt att det finns angivet hur ett informationsbehov

ska tillgodoses för de kompletterande aktörerna men inte hur de arbetssökande ska få information om de kompletterande aktörernas effektivitet.

LO anser att det är av största vikt att det finns en nationell platsbank för att säkerställa att alla arbetssökande i hela landet har samma möjlighet att enkelt få information om lediga tjänster. Platsbanken på arbetsformedlingen.se har en oerhört viktig funktion i matchningen i Sverige och dess effektivitet bör utvecklas. Med ett flertal kompletterande aktörer finns en stor risk att informationen om lediga platser blir mindre tillgänglig på grund av uppsplittrad platsannonsering.

Bristande information kring ett flertal problemområden

Det är allvarligt att promemorian saknar belysning av hur en del viktiga problemområden ska hanteras.

Det saknas exempelvis en beskrivning av bytesmöjligheterna av kompletterande aktör för den arbetssökande som inte är nöjd eller som av andra anledningar vill byta aktör. Vidare saknas en beskrivning av huruvida en arbetssökande kan ha ett samarbete med flera kompletterande aktörer samtidigt. Svaret på dessa frågeställningar kan bland annat påverka hur registreringen av den arbetssökandes aktiviteter faller ut, vilket påverkar möjligheten att motverka att felaktig ersättning betalas ut till de arbetssökande som uppstår arbetslöshetsersättning (se avsnittet "Bristande myndighetsutövning gällande arbetslöshetsersättningen" nedan).

Svaret på frågan om möjlighet till byte av aktör och samarbete med fler än en aktör påverkar också möjligheten att motverka att felaktig ersättning betalas ut till de kompletterande aktörerna – som enligt promemorian ska få ersättning per arbetssökande och per utförd mängd förmedlade arbeten.

Vidare saknas information om huruvida en aktör får neka att förmedla jobb till en arbetssökande eller inte. I och med att den ersättning som tilldelas de kompletterande aktörerna enligt promemorian ska styras av hur många arbetssökande som väljer leverantören och av utförd mängd förmedlade arbeten, finns en fara att aktörer utifrån ett rent ekonomiskt intresse hellre vill förmedla arbetssökande som är starkt rustade på olika sätt, eftersom de snabbare får anställning, än de som tillhör traditionellt svagare

grupper på arbetsmarknaden så som funktionshindrade eller kortutbildade, s.k. "creaming". Om en sådan situation uppstår riskerar dessa svagare grupper att hamna hos en arbetsförmedlare, antingen Arbetsförmedlingen eller annat icke-valsalternativ, som då kan komma kännetecknas av förmedling av mindre attraktiva arbetssökande. Den viktigaste funktionen hos en allmän, statlig arbetsförmedling är att förmedla arbete åt alla individer på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt utifrån rättsäkra likabehandlingsprinciper – vilket motverkar stigmatisering av arbetssökande. Arbetsförmedlande verksamhet baserad på ett ersättningsystem och valfrihetssystem likt det beskrivet i promemorian riskerar enligt LOs syn snarare att underbygga stigmatisering.

Föreliggande promemoria anger inte heller vem som blir beställare/upphandlare. Är det Arbetsförmedlingen centralt eller lokalt? En väl genomförd upphandling kräver ett omsorgsfullt förarbete, ett genomarbetat förfrågningsunderlag och möjlighet till en tydlig styrning samt uppföljning och utvärdering. Riksrevisionen (RiR 2009:22 "Jobb-och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?" s 55) har framhållit att de tjänster som Arbetsförmedlingen ska upphandla av kompletterande aktörer är svåra att upphandla i alla dimensioner och att det varit både svårt att mäta kvaliteten på tjänsterna och att kontrollera dess utförande. Utan beskrivning av hur kvaliteten i de kommande upphandlingsprocesserna ska säkerställas finns anledning att misstänka att problem kan uppstå.

Omfattande dokumentation och flertalet referenser finns kring valfrihetssystem och erfarenheter av sådana bl.a från Australien och Nederländerna i en rapport av LO-ekonomerna ("En svår match", LO 2007). Forskning borde ha redovisats i promemorian och tydliga slutsatser borde ha dragits av denna.

Bristande myndighetsutövning gällande arbetslöshetsersättningen

LO vill ha en enhetlig statlig arbetsförmedling över hela landet för att bland annat få rättssäker tillämpning av a-kassans regler. En myndighet som förmedlar jobb kan ges i uppdrag att informera om både rättigheter och skyldigheter för den som söker jobb och samtidigt uppbär arbetslöshetsersättning. I arbetsförmedlande verksamhet sker förmedling av lediga jobb, stöd och kontroll av arbetslöshetsförsäkringen samtidigt. LO gör bedömningen att det finns stora risker för försämrad kvalitet och effektivitet när komplex

verksamhet bryts upp mellan olika aktörer, bland annat utifrån kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen. Om kompletterande aktörer ska förmedla jobb finns en risk att rättsäkerheten vad gäller myndighetsuppdraget kopplat till arbetslöshetsersättningen åsidosätts. Arbetsförmedlingen kan få svårt att uppfylla kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen om det saknas en kontinuerlig sammanhållen dokumentation av den enskildes jobbsökaraktiviteter.

Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringen, IAF, har nyligen visat att i den försöksverksamhet som bedrivits 2007 och 2008 mellan Arbetsförmedlingen och kompletterande aktörer har Arbetsförmedlingens myndighetsutövning i arbetslöshetsförsäkringen inte säkerställts; "Enligt IAFs mening bör rättsäkerheten för den enskilde beaktas i väsentligt större utsträckning än vad som varit fallet." (IAF-rapport "Kompletterande aktörer" 2009:5, s 7).

Trots att flera av bristerna som IAF påtalat har åtgärdats av Arbetsförmedlingen under våren och sommaren i nya avtal med kompletterande aktörer kvarstår en del problem. I de nya avtalen saknas fortfarande den arbets sökandes reglerade möjlighet till insyn i dokumentation av aktiviteter under tiden den arbets sökande är placerad hos kompletterande aktör. IAF har även noterat kvarstående brister i informationssäkerhet, dels vad gäller överföring av känsliga uppgifter från kompletterande aktörer till Arbetsförmedlingen, och dels vad gäller avsaknaden av avtalsbestämmelser om radering av personuppgifter hos den kompletterande aktören efter avslutat uppdrag. (IAF-rapport "Uppföljning av IAF:s rapport 2009:5 om kompletterande aktörer" 2009:17).

LO anser att dessa påpekanden från IAF är mycket viktiga och att åtgärder bör vidtas i nuvarande ordning innan några eventuella valfrihetssystem införs.

Angående föreslagna ändringar i MBL

Beträffande förslaget att ändra i MBL:s regler om facklig vetorätt vill LO betona att det vid all offentlig upphandling, oavsett form, ska vara möjligt att utesluta en tilltänkt leverantör, om åtgärden att anlita denne medför att lag eller kollektivavtal för arbetet åsidosätts eller att åtgärden annars strider mot vad som är allmänt godtagget

inom parternas avtalsområde. Lika stränga regler ska gälla för offentlig upphandling och tjänstekoncession som för arbetsmarknaden i övrigt.

Frågan om tjänstekoncession

Frågan om situationer som adresseras i denna promemoria (och därmed LOV i sig), dvs. när betalning inte tillhandahålls av slutanvändaren direkt, är att betrakta som tjänstekoncession i EG-rättslig bemärkelse och är fortfarande inte slutligt avgjord av EG-domstolen. LO anser att det är rimligt att avvakta ett slutligt avgörande av frågan innan man beslutar att ytterligare privatisera den offentliga sektorns verksamhet.

Anställdas situation och möjligheten att överklaga beslut

Genom att lägga ut skattefinansierat arbete, som tidigare utförts i myndighets regi, till kompletterande aktörer hamnar de anställda hos de senare i en mycket mer utsatt position och i en annan rättslig miljö. Detta kombinerat med perspektivet att brukaren/kunden alltid har rätt innebär utifrån LOs erfarenhet följande typsituation; Brukaren/kunden framför klagomål (berättigade eller inte berättigade) till upphandlaren som därefter vänder sig till tjänsteutföraren med diverse kritik mot den anställde som i sin tur inte får någon möjlighet att bemöta kritiken. Affärskontraktet innebär att beställaren kan bestämma att den anställde inte får utföra det köpta arbetet vilket i sin tur oftast innebär att arbetsbrist uppstår hos tjänsteutföraren. Den anställde sägs upp utan möjlighet att få sin sak prövad. Detta är ett accelererande problem som måste lösas av lagstiftaren. Exempelvis med krav på möjlighet för den anställde att överklaga upphandlarens beslut att exkludera denne från det upphandlade arbetet.

Undermålig hantering av ärendet

Införandet av en lag om valfrihetssystem hos Arbetsförmedlingen innebär sannolikt ett systemskifte även om lagen inte är tvingande för Arbetsförmedlingen. Oavsett om man är för eller emot denna lag är det ett rimligt krav att ett nytt lagförslag föregås av en grundlig analys och utredning av förutsättningar och konsekvenser. Ska frågan beredas på ett korrekt sätt bör det lämpligen ske genom en offentlig utredning. Den aktuella promemorian ger en mycket otillräcklig belysning av konsekvenserna av den föreslagna lagen.

Riksrevisionen har påpekat (RiR 2007:12 "Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag") att det har funnits stora brister i regeringens beslutsunderlag inför förändringar av det arbetsmarknadspolitiska regelverket. Enligt Riksrevisionens bedömning är det viktigt att beslutsunderlag är genomarbetade och att ett större inslag av utvärderingar skulle kunna förbättra beredningsunderlaget. Hanterings sättet av denna tilltänkta reform är anmärkningsvärt, inte minst utifrån den kritik som Riksrevisionen uttryckt gentemot regeringen och arbetsmarknadsdepartementet. Samma kritik har framförts av LO angående regeringens mycket omfattande förändringar av sjukförsäkringen. Också i denna process gick regeringen snabbt fram med otillräckliga beslutsunderlag, bristande intresse för att seriöst analysera tänkbara konsekvenser av ny politik samt anmärkningsvärt korta beslutstider.

Dessutom är den korta förberedelsetiden före ikraftträdandet den 1 juli 2010 av de nu föreslagna lagändringarna inte rimlig. För att de föreslagna lagändringarna ska kunna hanteras korrekt utan att enskilda individer blir drabbade av bristande förberedelser, krävs att ett gediget förarbete görs. Den korta tidsperioden från remisstiden till ikraftträdandet bedömer inte LO vara tillräcklig för att möjliggöra sådana förberedelser.

LO är mycket kritisk till departementets tidsperspektiv i hanteringen av hela ärendet. Utifrån antagandet att regeringen har ett verkligt intresse och nytta av att få in genomarbetade synpunkter på förslaget är den korta remisstiden i sig ytterst olämplig.

Stockholm som ovan
LANDSORGANISATIONEN I SVERIGE

Wanja Lundby-Wedin

Madelene Syrén