



DATUM
2015-06-18
ERT DATUM
2015-03-25

DIARIENR
2015/69-4
ER BETECKNING
A2015/881/A

Regeringskansliet
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Utredningen om Matchningsanställningar (A2014:D)

Statskontoret ställer sig positivt till utredningens förslag om att testa matchningsanställningar i en mindre skala. Statskontoret vill dock göra regeringen uppmärksam på vissa risker med förslaget om upphandling av matchningsaktörer.

Positivt att testa förslaget i mindre skala

Statskontoret konstaterade i en utredning om orsaker till långtidsinskrivning hos Arbetsförmedlingen att insatserna i sysselsättningsfasen inte hjälper alla deltagare att komma närmare arbetsmarknaden. Statskontorets slutsats var att en av orsakerna till långtidsinskrivning är att deltagarna i sysselsättningsfasen får och har fått för lite individuellt stöd i förhållande till sina behov. En annan viktig orsak till långtidsinskrivning enligt Statskontorets utredning är att de långtidsinskrivna har stora utbildningsbehov som inte alltid tillgodoses.¹

Mot denna bakgrund ställer sig Statskontoret positivt till att pröva nya lösningar för personer som varit arbetslösa under lång tid. Att testa förslaget i en mindre skala gör det möjligt att följa upp och utvärdera hur matchningsanställningarna och upphandlingen av matchningsaktörer fungerar i praktiken. En försöksverksamhet ger därutöver bättre förutsättningar för att genomföra effektutvärdering. Studier av så kallade kompletterande aktörer inom arbetsmarknadspolitiken pekar på att inga väsentliga skillnader i sysselsättningseffekter mellan tjänster levererade av kompletterande aktörer och tjänster levererade av Arbetsförmedlingen ännu har kunnat skönjas.²

¹ Statskontoret 2013:15 *Orsaker till långtidsinskrivning hos Arbetsförmedlingen*, s. 9–10.

² Statskontoret 2015 *Förändringar i svensk statsförvaltning och framtida utmaningar*, s. 152.

Upphandling av tjänster kan innebära vissa svårigheter

Enligt forskningen kan upphandling av tjänster innebära vissa svårigheter. Det är exempelvis svårt att specificera och mäta kvalitet, vilket gör det svårt att mäta utfallet av tjänsterna. Svårigheterna att specificera och mäta kvaliteten i den outsourcade verksamheten kan leda till att leverantören prioriterar höjd vinst på bekostnad av kvaliteten. Om kvalitetskraven inte är tydligt angivna och mätbara torde risken för någon form av sanktion av ett eventuellt kontraktsbrott vara relativt liten.

Allt för detaljerade krav kan dock också vara ett problem, exempelvis kan det minska utrymmet för leverantören att använda alternativa och mer innovativa och effektiva sätt att leverera tjänsten. I detaljerade kontrakt anges så gott som alltid ett antal mätbara indikatorer för leverantörens prestationer. I forskningen finns en väl dokumenterad risk för att tjänsten eller verksamheten då koncentreras till det som mäts, vilket kan ske på bekostnad av det som inte mäts. Om leverantören noterar att den upphandlande myndigheten inte gör en detaljerad uppföljning finns det risk för att leverantören struntar i att leva upp till kraven i upphandlingskontraktet.³

Arbetsförmedlingen har tidigare fått kritik för brister i sin uppföljning av så kallade kompletterande aktörer, bland annat av Utredningen om åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (SOU 2014:16). Bristerna i kontrollstrukturen riskerar enligt utredningen bland annat att förutsättningarna för en kvalitetshöjande konkurrens minskar, vilket i sin tur riskerar leda till att leverantörer som inte uppfyller kraven tillskansar sig ersättning på felaktiga grunder. Arbetsförmedlingen har påbörjat ett arbete med att utveckla en mer strukturerad modell för leverantörsuppföljning. Enligt Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2014 mer än fördubblades också antalet leverantörsbesök. Utredningen om åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ansåg dock inte att modellen för leverantörsuppföljning är tillräcklig för att uppnå en sammanhållen kontrollstruktur och mer systematiska uppföljningar.

Med anledning av ovanstående anser Statskontoret att regeringen bör säkerställa att Arbetsförmedlingens arbete med leverantörsuppföljning fungerar på ett tillfredsställande sätt, innan förslaget om matchningsanställningar införs.

³ Statskontoret (2015) *Att göra eller köpa? Om outsourcing av statlig kärnverksamhet*, s. 38–42.

Transaktionskostnaderna kan vara betydande

Forskningen visar även att transaktionskostnaderna⁴ vid outsourcing av offentlig verksamhet kan vara betydande och ibland underskattas.⁵ För att det ska vara värt att outsourca verksamhet krävs att transaktionskostnaderna är lägre än värdet av de effektivitetsvinster som konkurrensutsättningen kan ge.

Arbetsförmedlingens minskade kostnader för olika insatser i egen regi för individer i sysselsättningsfasen bör ställas mot de ökade kostnader för upphandling, kontroll och uppföljning av matchningsaktörerna som förslaget om matchningsaktörer medför. Statskontoret anser att utredningens kostnadsberäkningar i dessa avseenden inte är tillräckliga. Kostnaderna för utvärdering, kontroll och uppföljning (exklusive anlitan av extern upphandlingskompetens och IT-kostnader) beräknas till drygt 5 miljoner kronor under den treåriga försöksperioden. Det framgår dock inte hur dessa kostnader har beräknats. Statskontoret anser därför att mer ingående beräkningar av transaktionskostnaderna bör göras innan ett eventuellt införande av försöksverksamhet med matchningsanställningar.

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Anna Pauloff samt utredare Helena Asp, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Helena Asp

⁴ Med transaktionskostnader avses insamling av relevant information om leverantörer, priser etc., förhandlingar och upprättande av kontrakt med leverantörer samt löpande uppföljning av att leverantörens prestationer motsvarar kontraktet (ESV 2006:15 *Effektivare statlig verksamhet med privat medverkan? – om konkurrensutsättning och styrning av offentlig verksamhet i privat regi*). Eventuell kan även kostnader för att hantera eventuella överprövningar av upphandlingarna inkluderas i transaktionskostnaderna.

⁵ Statskontoret (2015) *Att göra eller köpa? Om outsourcing av statlig kärnverksamhet*, s. 38