

2021-11-09

Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Håkan Gustavsson
08-782 91 09
hakan.gustavsson@tco.se

Vissa lagförslag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet

Ds 2021:27

TCO har beretts tillfälle att yttra sig över Arbetsmarknadsdepartementets promemoria *Vissa lagförslag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet* och lämnar följande synpunkter.

Inledning

Arbetsförmedlingen och den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska reformeras. Ett skäl för detta är att den arbetsmarknadspolitiska verksamheten på ett mer effektivt sätt än i dag behöver kunna ge stöd till arbetssökande att komma i arbete och möjliggöra för fler arbetsgivare att hitta rätt kompetens.

Arbetsförmedlingen ska fortsatt ha myndighetsansvaret och ansvara för att det finns en välfungerande arbetsmarknadspolitisk verksamhet i hela landet, men matchande och rustande insatser ska i huvudsak utföras av fristående aktörer.

Regeringen har angett att det huvudsakliga regelverket för reformeringen ska beslutas under mandatperioden för ikraftträdande under slutet av 2022. De föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 december 2022.

TCO:s principiella inställning till den svenska arbetsmarknadspolitiken

Arbetsmarknadspolitiken är en nationell angelägenhet och staten bör därmed ha det primära ansvaret. Det måste dock finnas möjligheter att där så är lämpligt göra lokala och regionala satsningar. Utgångspunkten för valet om en arbetsmarknadspolitisk insats ska utföras i egen regi av Arbetsförmedlingen eller via en extern leverantör ska vara vad som ger bäst resultat.

3.1.2 Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska reformeras

I den reformerade verksamheten kommer arbetsmarknadspolitiska insatser i större utsträckning utföras av leverantörer. TCO ställer sig tveksam till om detta kan komma att bidra till förbättrade arbetsmarknadspolitiska resultat i förhållande till anslagna medel. Enligt TCO:s uppfattning saknas forskningsstöd för att så skulle vara fallet.¹

En modell som bygger på en konkurrensdriven marknadslösning måste bland annat kunna hantera problem med att leverantörerna inte erbjuder deltagaren något eller endast begränsat stöd eller att leverantörerna väljer de kandidater som är lättast att få i arbete. Detta ställer mycket stora krav på utformningen av modellerna för ersättningar till leverantörerna och på kontrollen av deras arbete.

3.3.1 En sammanhållen statlig verksamhet

Även i en reformerad verksamhet ska Arbetsförmedlingen vara ansvarig myndighet på det arbetsmarknadspolitiska området. TCO instämmer att det är viktigt att myndigheten även fortsättningsvis ska ansvara för att bedöma den enskildes förutsättningar och behov och fatta beslut om arbetsmarknadspolitiska insatser samt bedriva den samverka med andra myndigheter som krävs i förhållande till sådana bedömningar och beslut.

TCO instämmer även i att Arbetsförmedlingen också fortsättningsvis ska ansvara för myndighetsutövning såsom kontroll av, beslut om och uppföljning av individersättningar, bidrag, stöd och ersättningar liksom att tillhandahålla digital och annan infrastruktur som behövs inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

I promemorian anges även att Arbetsförmedlingen i den reformerade verksamheten ska tillhandahålla viss grundläggande service till både arbetssökande och arbetsgivare och vissa insatser i egen regi. TCO instämmer i att Arbetsförmedlingen även i en reformerad verksamhet bör tillhandahålla viss grundläggande service, men anser att begreppet grundläggande service behöver definieras.

3.3.2 Likvärdig tillgång till service och insatser i hela landet

I promemorian anges att Arbetsförmedlingen ska upprätthålla en likvärdig tillgång till såväl grundläggande service som arbetsmarknadspolitiska insatser i hela landet. TCO menar att detta är mycket viktigt,

¹ Se exempelvis Crépon, Bruno, "Private providers of labor market services: a review of the evidence", i Bergström, Andreas och Lars Calmfors (red), *Framtidens Arbetsförmedling*, Fores, 2018.

men anser även här att begreppet grundläggande service behöver definieras.

TCO bedömer vidare att det sannolikt blir mycket komplicerat att säkerställa ett tillräckligt utbud av marknadsanskaffade insatser över tid och i hela landet. Detta förutsätter ett mycket komplext system för ersättningar till leverantörerna.

3.3.3 Arbetsmarknadspolitiska insatser

TCO delar uppfattningen att det även i den reformerade verksamheten kommer att finnas behov av insatser som inte är anskaffade av Arbetsförmedlingen. I promemorian nämns bland annat möjligheten att arbetssökande under vissa förutsättningar kan ta del av utbildning på grundläggande, gymnasial och eftergymnasial nivå med aktivitetsstöd. TCO menar dock att betydligt fler arbetssökande än i dag måste ges denna möjlighet.

3.3.5 Arbetsförmedlingens ansvar för beslut om insatser till enskilda

TCO instämmer att Arbetsförmedlingen behöver säkerställa en rätts-säker och effektiv ärendehandläggning för arbetssökande även i en reformerad verksamhet. I promemorian nämns bland annat att Arbetsförmedlingen kan komma att behöva göra en ny prövning av den arbetssökandes behov av insatser när det framkommer ny information om den sökande. Informationen kan komma såväl från den arbetssökande som från leverantören. TCO menar dock att det ställer krav på särskild kompetens hos leverantörerna att exempelvis kunna identifiera en möjlig förekomst av en funktionsnedsättning som är av betydelse för den enskildes förutsättningar på arbetsmarknaden. I promemorian föreslås att leverantörerna ska vara skyldiga att lämna denna typ av uppgifter till Arbetsförmedlingen. TCO ser dock svårigheter att säkerställa efterlevnaden av en sådan skyldighet.

En marknadsbaserad ersättningsmodell kan även skapa drivkrafter för leverantörerna att leta efter funktionsnedsättningar hos deltagarna för att på så sätt erhålla en högre ersättning. Det finns även en risk att leverantörerna istället väljer att minska sitt stöd till en sökande som man upplever har större behov än vad som bedömdes inledningsvis, så kallad parkering.

3.3.7 Samverkan med andra myndigheter och aktörer

TCO instämmer i att Arbetsförmedlingen även i reformerad verksamhet behöver fortsätta att bedriva samverkansarbete som syftar till att underlätta för arbetsgivares kompetensförsörjning, t.ex. med regioner, branschorganisationer och utbildningsanordnare. Bland de

förbund som ingår i TCO finns medlemmar vars arbete förutsätter en väl fungerade samverkan av det slag som beskrivs i promemorian.

3.3.9 Vissa andra ansvarsområden hos Arbetsförmedlingen

I promemorian beskrivs att Arbetsförmedlingen även fortsättningsvis ska ta fram statistik samt följa upp och utvärdera den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Arbetsförmedlingen ska även fortsätta att analysera såväl arbetsmarknaden som behoven av kompetens inom olika branscher och yrken på nationell och regional nivå. TCO betonar betydelsen av denna typ av statistik, utvärderingar och analyser. Arbetsförmedlingen är även den enda nationella aktören som tar fram denna typ av sammanställningar.

3.4.1 Syftet med förmedlingsinsatser

TCO instämmer i att leverantörerna av förmedlingsinsatser behöver ha goda kontakter med arbetsgivare. Detta underlättar leverantörernas uppdrag att matcha de arbetssökande mot jobb som svarar väl mot hennes eller hans förutsättningar i form av utbildning, kompetens och yrkeserfarenhet och mot jobb som kan leda till en mer varaktig förankring på arbetsmarknaden. TCO bedömer dock att leverantörerna kan komma att få svårt att skapa lika utvecklade kontakter med arbetsgivare i hela landet som Arbetsförmedlingens kontinuerliga arbete medfört.

3.5.2 Tydliga krav på kvalitet och kontroll

TCO delar uppfattningen att statliga medel ska användas effektivt. I detta ligger bland annat att motverka fusk och brottslighet hos leverantörer av arbetsmarknadspolitiska tjänster. I promemorian anges att Arbetsförmedlingen därför behöver tillämpa strikta och tydliga kvalitetskriterier i sin anskaffning av tjänster. Det är samtidigt viktigt att anskaffning och kontroll sker på ett kostnadseffektivt sätt.

3.5.4 Leverantörer ska inte kunna neka arbetssökande

I promemorian anges att en leverantör inte ska kunna neka att ta emot de arbetssökande som Arbetsförmedlingen anvisar. Undantag ska endast omfatta i förväg avtalade situationer. TCO instämmer att en leverantör som huvudregel inte ska kunna neka att ta emot anvisade sökande.

3.5.5 Ersättning till leverantörer ska ge leverantörer starka incitament att nå resultat

TCO instämmer i att en prestationsbaserad modell för ersättningar till leverantörerna måste ge dem såväl starka som kostnadseffektiva incitament att nå goda och varaktiga resultat för alla deltagare. TCO välkomnar att övergång till såväl arbete som reguljär utbildning föreslås ligga till grund för ersättningen till en leverantör.

TCO instämmer även i att ersättningsmodellen för anskaffade förmedlingsinsatser behöver utformas så att den motverkar att leverantörerna prioriterar bort de deltagare som står längre från arbetsmarknaden. En ersättningsmodell måste även ta hänsyn till risken att en leverantör parkerar en deltagare och därmed inte erbjuder deltagaren något eller endast begränsat stöd. Ersättningsmodellen måste också innehålla en ventil som tar hänsyn till ny information om en deltagare, exempelvis om en funktionsnedsättning. Modellen behöver även kunna ta hänsyn till att deltagare med likvärdiga svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden kan vara i behov av olika stöd med olika kostnad. Därtill måste modellen även skapa drivkrafter för leverantörerna att erbjuda stöd i hela landet. TCO delar således uppfattningen att ersättningen behöver differentieras utifrån de arbetssökandes förutsättningar att nå målet med insatsen oavsett i vilken del av landet den sökande finns. Sammantaget innebär detta att en prestationsbaserad modell för ersättningar till leverantörerna blir mycket komplex.

3.5.6 Systematiskt utvecklings- och förbättringsarbete

TCO delar uppfattningen att såväl förmedlingsinsatserna som den prestationsbaserade modellen för ersättningar till leverantörerna behöver utvecklas och förbättras kontinuerligt. I promemorian nämns även att krav och ersättningsnivåer i tjänsterna behöver kunna anpassas över tid utifrån förändrade förutsättningar och behov. Här nämns bland annat förändringar i konjunkturläget.

Såväl internationell forskning som Arbetsförmedlingens prognosundersökning har slagit fast att arbetsgivare anpassar sina krav på såväl utbildning som erfarenhet vid rekryteringar efter tillgången på arbetskraft. När tillgången är god så ställer man högre krav och vice versa.² Detta innebär att ersättningsystemet måste vara så pass dynamiskt att det kan hantera olika tillgång till (brist på) arbetskraft inom olika yrken vid varje givet tillfälle. Det måste även vara konstru-

² Se exempelvis Sasser Modestino, Alicia, Daniel Shoag och Joshua Ballance, "Upskilling: Do Employers Demand Greater Skill When Workers Are Plentiful?", *The Review of Economics and Statistics*, October 2020, 102(4): 793–805 eller Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2017*, fördjupningsruta "Hur har den stigande bristen på arbetskraft påverkat arbetsgivarna?".

erat så att ersättningen anpassas efter hur den allmänna tillgången på arbetskraft förändras i takt med konjunkturen. Annars finns risk för situationer där det erbjuds för låg ersättning när tillgången till arbetskraft är låg och för hög ersättning när tillgången är hög.

4.2.1 Nya sekretessbestämmelser för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

De föreslagna ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) innebär bl.a. att offentlighet ska vara huvudregel i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden eller affärs- eller driftförhållanden. De befintliga bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen innebär att sådana uppgifter som utgångspunkt inte ska lämnas ut.

Skälen för ändringsförslagen är i denna del att den arbetsmarknadspolitiska verksamheten har utvecklats, och att verksamheten i dag innefattar myndighetsutövning i högre grad än vid tidpunkten för de nuvarande sekretessbestämmelsernas tillkomst. Vidare förekommer flera av de typer av uppgifter som hanteras hos Arbetsförmedlingen även i ärenden hos Försäkringskassan och det finns därutöver stora likheter i myndigheternas handläggning av ärenden. Därför bör de utgångspunkter som gäller i sekretesshänseende hos Försäkringskassan (offentlighetspresumtion) även gälla hos Arbetsförmedlingen. När det gäller uppgifter om enskilds affärs- eller driftförhållanden anges slutligen att insynsintresset är betydligt större i den reformerade arbetsmarknadspolitiska verksamheten än när den befintliga sekretessbestämmelsen kom till, eftersom arbetsmarknadspolitiska insatser kommer att utföras av externa leverantörer i större utsträckning.

Med reservation för de synpunkter som TCO framför i fråga om inriktningen för den reformerade arbetsmarknadspolitiska verksamheten, se ovan, instämmer TCO i bedömningen att offentlighet bör vara huvudregel i den reformerade verksamheten. TCO värnar enskildas personliga integritet och konstaterar att sekretess ska gälla för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider med om uppgiften röjs. TCO noterar i det avseendet att uppgifter om t.ex. sjukdom är av sådan karaktär att sekretess regelmässigt ska gälla för uppgiften (Ds 2021:27 s. 69).

9 Konsekvenser

Promemorian innehåller endast begränsade beskrivningar av konsekvenserna av reformeringen av Arbetsförmedlingen. Beskrivningen av konsekvenserna för statens budget och av andra samhällsekon-

miska konsekvenser är särskilt begränsad. TCO menar att detta är en tydlig brist.

Övrigt

TCO noterar att promemorian inte innehåller några överväganden eller förslag om lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter (den s.k. meddelarskyddslagen).

Det bör enligt TCO:s uppfattning utredas och övervägas om meddelarskyddslagens tillämpningsområde, med anledning av reformeringen av Arbetsförmedlingen, ska utökas till att omfatta leverantörer och underleverantörer som utför arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen.

Arbetet med nödvändiga förordningsändringar pågår i Regeringskansliet. Det är viktigt att det fortsatta arbetet görs i nära samråd med berörda aktörer.

Therese Svanström
Ordförande

Håkan Gustavsson
Utredare

Jens Lidén
Jurist