

**Förutsättningar för
fler fristående
aktörer inom
Jobbtorg Stockholm
November 2019**

stockholm.se

Förutsättningar för fler fristående aktörer inom Jobbtorg Stockholm

November 2019

DNR: AMN 2019-0601-1.3

Arbetsmarknadsförvaltningen Stockholm stad

Kontaktperson: Linda Truvered, Christina Grönberg

Sammanfattning

Arbetsmarknadsnämnden fick i kommunfullmäktiges budget för 2019 i uppdrag att utreda förutsättningarna för fler fristående aktörer inom stadens jobbtorg.

Utredningen om fristående aktörer inom Jobbtorg Stockholm är på flera sätt beroende av den pågående omstruktureringen av Arbetsförmedlingen. Förvaltningen bedömer inte att kommunen kan upphandla samma insatser för samma målgrupp som Arbetsförmedlingen upphandlar och därmed ha konkurrerande aktörer. I ett läge där beslut om hur Arbetsförmedlingens valfrihetssystem kommer att utformas inte är fattade är det inte klarlagt i vilken omfattning förmedlingen kommer att upphandla arbetsmarknadsinsatser och för vilka målgrupper. Detta styr i sin tur vilket handlingsutrymme staden kommer att ha framöver för att upphandla arbetsmarknadsinsatser. Regeringen har tillsatt en utredning för att klargöra kommuners framtida möjligheter att vara utförare av arbetsmarknadsinsatser inom eller vid sidan av Arbetsförmedlingens valfrihetssystem.

Förvaltningen bedömer utifrån detta att det inte är ändamålsenligt att genomföra en övergång till ett valfrihetssystem av stadens arbetsmarknadsinsatser eller konkurrensutsätta jobbtorgen genom en större LOU-upphandling samtidigt som den statliga reformeringen pågår.

På kort sikt föreslår utredningen att de ramavtal med upphandlade aktörer som Jobbtorg Stockholm har idag fortlöper tills vidare. Ytterligare insatser kan upphandlas i de fall kommunen har lagstöd och förutsättningar att erbjuda insatsen som ett komplement till arbetsförmedlingens utbud. Upphandling av insatser behöver kontinuerligt prövas utifrån verksamhetens och målgruppens behov och i förhållande till andra aktörer. Utredningen föreslår även en utökad samverkan med civilsamhället och fortsatt utvecklad samverkan med näringslivet.

På längre sikt, när arbetsförmedlingens reformering och nytt valfrihetssystem väl är på plats, bedömer utredningen att det finns möjlighet att åter se över förutsättningarna för fler fristående aktörer. Detta givet att det då finns en tydligare bild av vad kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken kan/ska vara i förhållande till Arbetsförmedlingen eller att staden även

fortsättningsvis gör en bedömning av att det finns behov av ytterligare insatser för de målgrupper som staden möter.

Innehåll

Sammanfattning	4
1. Inledning	7
1.1 Syfte	7
1.2 Metod	7
1.3 Disposition	7
Del 1 Nuläge	7
2. Jobbtorgets uppdrag och utveckling	7
2.1 <i>Fristående aktörer inom Jobbtorg</i>	9
3. Arbetsmarknadspolitik i förändring	9
3.1 <i>Reformeringen av Arbetsförmedlingen</i>	11
Del 2 Omvärldsbevakning	14
4. Arbetsmarknadsinsatser i landets kommuner	14
4.1 <i>Exempel från andra kommuner</i>	14
4.2 <i>Nackamodellen</i>	15
5. Forskning	15
5.1 <i>Resultat offentliga- och privata utförare</i>	15
5.2 <i>Kostnader offentliga- och privata utförare</i>	16
5.3 <i>Styrning</i>	17
6 Upphandlingsformer	18
6.1 <i>Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)</i>	18
6.2 <i>Lag (2008:962) om valfrihetssystem (LOV)</i>	19
6.3 <i>Auktorisation</i>	19
6.4 <i>Sysselsättningsfrämjande krav i upphandlingar</i>	19
Del 3 Samlad analys av förutsättningar för fler fristående aktörer inom Jobbtorg Stockholm	21
7. Centrala principer och förutsättningar för upphandling av arbetsmarknadsinsatser i Stockholm stad	21
7.1 <i>Incitament för goda resultat, på kort- och lång sikt</i>	21
7.2 <i>Reglerat- eller oreglerat innehåll</i>	22
7.3 <i>Kundval</i>	23

Förutsättningar för fler fristående aktörer inom Jobbtorg Stockholm
6 (30)

<i>7.4 Resultatuppföljning, jämförbarhet.....</i>	<i>23</i>
8. Förutsättningar för fler fristående aktörer inom Jobbtorg Stockholm ...	24
<i>8.1 Överväganden och förslag på kort sikt.....</i>	<i>24</i>
<i>8.2 Överväganden och förslag på lång sikt.....</i>	<i>26</i>

1. Inledning

Arbetsmarknadsnämnden har i uppdrag i budget 2019 att i samråd med kommunstyrelsen utreda förutsättningarna för fler fristående aktörer inom stadens jobbtorg i kombination med ett nytt ersättningssystem för jobbförmedlingsverksamheter.

1.1 Syfte

Utredningens övergripande syfte har varit att utreda förutsättningar för fler fristående aktörer att verka inom Jobbtorg Stockholm. Utgångspunkten för utredningen har varit att förvaltningen ska erbjuda ett utbud av insatser och tjänster med hög kvalitet som leder till att jobbtorgens målgrupper kommer i arbete eller studier, samt att resurserna nyttjas effektivt. Utredningen har också haft uppdraget att se över möjliga ersättningssystem för fristående aktörer som verkar inom Jobbtorg Stockholm.

1.2 Metod

Utredningen har genomfört en omvärldsbevakning som även inkluderat en forskningsgenomgång. Alternativa modeller för fler fristående aktörer inom Jobbtorg Stockholm har analyserats och upphandlingsformer setts över. En intern behovsanalys utifrån intervjuer, fokusgrupper och workshops har också genomförts. En särskild analys av hur Arbetsförmedlingens pågående reformering och framtida uppdrag kan komma att påverka kommunernas ansvar vad gäller arbetsmarknadsinsatser och därmed Jobbtorg Stockholms uppdrag och handlingsutrymme framåt har också tagits fram.

1.3 Disposition

Rapporten är indelad i tre delar:

Del 1 Genomgång av nuläge och förutsättningar för kommunala arbetsmarknadsinsatser

Del 2 Omvärldsbevakning, jämförelse med andra kommuner, forskning och upphandlingsmodeller

Del 3 Förvaltningens analys av förutsättningarna för fler fristående aktörer inom jobbtorg och utredningens samlade slutsatser

Del 1 Nuläge

2. Jobbtorgetts uppdrag och utveckling

Jobbtorg Stockholm inrättades 2008 med grunduppdraget att förstärka stadens insatser för att fler arbetslösa ska komma ut i arbete och därmed minska stadens kostnader för försörjningsstöd. Enligt inriktningsbeslutet är jobbtorgens uppdrag att vara den

gemensamma ingången till stadens samlade resurser för arbetsmarknadsinsatser av olika slag för de målgrupper som staden arbetar med. Ett tydligt uttalat syfte med inrättandet av jobbtorgen var också att stärka likvärdigheten och utarbeta ett enhetligt arbetssätt över hela staden, med utgångspunkt från den enskildes behov.

Jobbtorgets uppdrag har med åren utvidgats till att även omfatta det kommunala aktivitetsansvaret, KAA, uppsök av unga 20-29 år som varken arbetar eller studerar(UVAS) och uppsök av kvinnor med svag ställning på arbetsmarknaden. Jobbtorgen arbetar även med:

- Personer med offentligt skyddad anställning (OSA)
- Personer inom socialpsykiatri
- Personer i daglig verksamhet enligt LSS
- Visstidsanställda inom staden, *Stockholmsjobb*, uppföljning under visstidsanställning
- Personer som omfattas av arbetet med romsk inkludering
- Samverkan med Arbetsförmedlingen kring nyanlända inom etableringen

Under 2017-2018 genomfördes en utredning om Jobbtorg Stockholms uppdrag och målgrupper, dnr AMN 2017-0081-01.05, i syfte att tydliggöra Jobbtorg Stockholms uppdrag och målgrupper och skapa samsyn kring detta mellan arbetsmarknadsförvaltningen, stadsdelsförvaltningarna och socialförvaltningen.

Vissa uppdrag som idag organisatoriskt bedrivs på de lokala jobbtorgen innefattar myndighetsutövning eller utgår från centrala samverkansöverenskommelser med Arbetsförmedlingen.

De individer som Jobbtorg Stockholm möter har ofta behov av samordnade insatser från flera aktörer. Jobbtorgen har utvecklats till att vara lokala plattformar som organiserar och samordnar fler uppdrag än grunduppdraget och är nav i samverkan kring arbetsmarknadsinsatser mellan stadens stadsdelsförvaltningar, vuxenutbildningen, det lokala näringslivet, Arbetsförmedlingen, FINSAM, psykiatri och civilsamhället m.fl. I takt med att Jobbtorgens målgrupp har förändrats och allt fler aspiranter har en mer komplex problematik har ett mer processinriktat arbetssätt utvecklats. Sedan 2017 arbetar jobbtorgen med Supported Employment (SE) som grundmetod, vilket innebär att coacherna stödjer aspiranterna från start på jobbtorg ut till arbetsplats och upp till tre månader under en anställning. Det har bidragit till att behovet av andra insatser minskat.

2.1 Fristående aktörer inom Jobbtorg

Sedan Jobbtorg Stockholm startade 2008 har tre avtalsperioder med fristående aktörer upphandlats enligt LOU. Andelen insatser som upphandlats har minskat i varje upphandlingsperiod. I nuläget har Jobbtorg Stockholm ramavtal med externa leverantörer för *yrkesinriktade kurser inklusive yrkessvenska och arbetsträning*, totalt sex leverantörer. Avtalen kan löpa till och med oktober 2021¹ respektive mars 2022². Vid sidan av dessa ramavtal görs direktupphandlingar utifrån behov. Ett exempel på det är avtal med en idéburen organisation om rekrytering av mentorer. Parallellt har andra samverkansformer utvecklats med både civilsamhälle och arbetsgivare. Genom formaliserade partnerskap med näringslivet har förvaltningen etablerat hållbara och långsiktiga samverkansstrukturer med företag och branschorganisationer. Syftet är att bidra till företagets kompetensförsörjning och skapa ökade förutsättningar för nämndens målgrupper till anställning.

Förvaltningen hade i september 2019 41 partnerskap som möjliggör för företag att engagera sig i nämndens uppdrag och bidra med både kunskaper i nämndens insatsutveckling samt med praktik- och arbetstillfällen. Även arbetet med sysselsättningsfrämjande krav i stadens upphandlingar genererar praktik- och arbetstillfällen för förvaltningens målgrupper. Den nyligen lanserade integrationspakten kommer förstärka och utveckla samverkan med näringslivet. När det gäller samverkan med civilsamhället har ett antal Idéburna offentliga partnerskap (IOP) utvecklats.

En allt viktigare del inom arbetsmarknadsområdet är vuxenutbildning eftersom en stor andel av jobbtorget aspiranter har kort utbildningsbakgrund. I samverkan med vuxenutbildningen och arbetsgivare finns förutsättningar för Jobbtorg Stockholm att designa utbildningar som är väl anpassade till aspiranternas förutsättningar och arbetsmarknadens kompetensbehov. Stadens vuxenutbildning består till största delen av fristående aktörer då 85 procent bedrivs i extern regi. Vägen in i vuxenutbildning är ett annat viktigt samverkansområde mellan Jobbtorg Stockholm och Vuxenutbildningen.

3. Arbetsmarknadspolitik i förändring

Arbetsmarknadspolitik är ett statligt ansvarsområde men kommuner har blivit allt viktigare aktörer när det gäller insatser på lokal nivå. Kommunens formella ansvar för arbetsmarknadsinsatser

¹ Gäller avtal för yrkeskurser inklusive yrkessvenska

² Gäller avtal för arbetsträning

och möjlighet att erbjuda arbetsmarknadsinsatser med stöd av den allmänna kompetensen enligt kommunallagen är begränsad på grund av det statliga ansvaret för arbetsmarknadspolitiken. De kommunala befogenheterna på området återfinns främst i socialtjänstlagen. I Stockholms stad sker huvudparten av de kommunala insatserna genom Jobbtorg Stockholm.

Förutom socialtjänstlagen styr även skollagen en del av jobbtorgens verksamhet. Det gäller främst det kommunala aktivitetsansvaret (KAA) men även den del av förvaltningens ansvar för studie- och yrkesvägledning och vägen in till vuxenutbildningen som organiseras genom studie- och yrkesvägledare på jobbtorg.

I den statliga arbetsmarknadsutredningens slutbetänkande som kom i januari 2019 presenterades förslag kring hur det statliga åtagandet för arbetsmarknadspolitiken ska utformas för att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad.³ Utredningen lämnade också förslag kring en tydligare ansvarsfördelning mellan stat och kommun där kommunens handlingsutrymme gällande arbetsmarknadsinsatser föreslås begränsas. Flera av utredningens förslag skulle, om de genomförs, ha stor påverkan på stadens arbete med arbetsmarknadsfrågor.

En grundförutsättning för Jobbtorg Stockholms verksamhet är Arbetsförmedlingens ansvar och uppdrag. Staden har med anledning av detta utvecklat ett flertal samverkansöverenskommelser med Arbetsförmedlingen för att komplettera förmedlingens insatser. Den pågående reformeringen av Arbetsförmedlingen aktualiserar frågan om kommunernas handlingsutrymme i frågan om arbetsmarknadsinsatser i förhållande till staten. Regeringen har aviserat att en särskild utredare kommer att få i uppdrag att analysera och bedöma rättsläget kring frågan om kommunerna kan agera leverantörer åt Arbetsförmedlingen. Utredningsdirektiven kommer att beslutas inom kort, men regeringens inriktning är att utredningen ska analysera och bedöma om det är tillåtet inom ramen för nuvarande regelverk för kommuner att dels: vara leverantörer av arbetsmarknadspolitiska insatser i valfrihetssystem, dels på annat sätt än genom att delta i ett valfrihetssystem tillhandahålla arbetsmarknadspolitiska insatser under en avgränsad tid vid fall av konstaterat otillräckligt tillhandahållande av arbetsmarknadspolitiska tjänster.

³ Slutbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen, *Effektivt, tydligt och träffsäkert - det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad*, SOU 2019:3

3.1 Reformeringen av Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingens roll, uppdrag och arbetssätt är under omfattande omstrukturering. Flera samtidigt pågående förändringar är initierade och kommer pågå de närmaste åren:

1. En sedan tidigare beslutad omorganisation fick genomslag i Stockholm från halvårsskiftet 2019. En övergång till mer digitaliserad service ingår i den beslutade förändringen.
2. Riksdagens budget för 2019 innebar omfattande besparingar inom Arbetsförmedlingen. På nationell nivå varslades 4 500 anställda i början av 2019. I Stockholm innebär det en minskning av antalet tjänster från 1700 till 1000 personer. Förutom personalförändringar har även programmedlen minskat.
3. Som ett resultat av januariöverenskommelsen genomförs en genomgripande reformering av hela Arbetsförmedlingen. Myndigheten kommer framöver att vara fokuserad på myndighetsansvar i form av kontroll av arbetssökande och av fristående aktörer, arbetsmarknadspolitisk bedömning, digital infrastruktur och statistik och analys. Ett nytt system baserat på LOV (Lag om valfrihetssystem) kommer att utvecklas, där fristående aktörer matchar och rustar arbetssökande för de lediga jobben. Denna förändring ska vara fullt genomförd under 2021. Arbetsförmedlingen ska särskilt prioritera att erbjuda insatser till de målgrupper som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden och löper risk för långvarig arbetslöshet vilket också är de grupper som staden prioriterar.

Den 1 november 2019 redovisade Arbetsförmedlingen ett antal uppdrag inför reformeringen. Uppdragen omfattar bland annat analys av:

- Hur matchande och rustande insatser kan organiseras för olika målgrupper
- Hur kommuners insatser ska tas tillvara och samverkan säkerställas
- Hur modeller för ersättning till fristående aktörer kan utformas
- Vilka huvudsakliga processer som behövs för olika grupper av arbetssökande för att stödet till dem ska bli effektivt och möjliggöra effektiv samordning eller samverkan mellan Arbetsförmedlingen, fristående aktörer, kommuner, Försäkringskassan och andra berörda aktörer

- Hur den arbetsmarknadspolitiska bedömningen kan utvecklas

Vilka beslut som kommer att fattas utifrån de redovisade uppdragen är ännu okänt.

Det kommunala utrymmet för att erbjuda arbetsmarknadsinsatser är i hög grad beroende av den framtida arbetsförmedlingens uppdrag och arbetssätt. Utredningen om fler fristående aktörer inom jobbtorg är på flera sätt beroende av ovan nämnda förändringar.

Ansvarsfördelningen och samverkansformerna mellan staden och Arbetsförmedlingen kommer att behöva förtydligas och omarbetas genomgripande då ett förändrat uppdrag för Arbetsförmedlingen påverkar förutsättningarna för Jobbtorg Stockholms verksamhet. Förutom den generella osäkerheten kring kommunens roll i arbetsmarknadspolitiken framöver medför reformeringen några direkta konsekvenser för stadens framtida arbete för utredningen att ta hänsyn till:

- Ett nytt system med upphandlade arbetsmarknadsinsatser utifrån LOV, beräknas vara på plats 2021. Utredningen bedömer inte att kommunen kan upphandla samma insatser, för samma målgrupp, som Arbetsförmedlingen upphandlar och därmed ha konkurrerande leverantörer. I ett läge där beslut om hur Arbetsförmedlingens valfrihetssystem kommer att utformas inte är fattade är det inte klarlagt i vilken omfattning förmedlingen kommer att upphandla arbetsmarknadsinsatser och för vilka målgrupper. Det innebär att det är oklart vilket handlingsutrymme staden kommer ha för att upphandla egna arbetsmarknadsinsatser.
- En central fråga är huruvida det kommer att bli möjligt för kommuner att vara leverantörer åt Arbetsförmedlingen inom eller vid sidan av valfrihetssystemet. Skulle det bli möjligt innebär det att kommunen kan leverera insatser i konkurrens med privata aktörer. Arbetsmarknadsminister Eva Nordmark meddelade 191030 att regeringen kommer tillsätta en utredning kring frågan om kommunernas juridiska förutsättningar för att medverka i utförandet av den statliga arbetsmarknadspolitiken. Utredningen ska analysera och bedöma om det är tillåtet inom ramen för nuvarande regelverk för kommuner att dels vara leverantörer av arbetsmarknadspolitiska insatser i valfrihetssystem, och dels på annat sätt än genom att delta i ett valfrihetssystem tillhandahålla arbetsmarknadspolitiska insatser under en avgränsad tid vid fall av konstaterat otillräckligt tillhandahållande av statliga arbetsmarknadspolitiska

tjänster. En utgångspunkt är att ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna är oförändrad. Utredningen beräknas pågå till maj/juni 2020. Utredningens slutsats behöver beaktas för hur stadens insatser ska utformas och genomföras.

- Den pågående omstruktureringen av Arbetsförmedlingen innebär en stor osäkerhet om hur servicen till medborgarna kommer att förändras och se ut under en övergångstid fram till 2021. Utifrån det anser förvaltningen inte att det är ändamålsenligt att samtidigt initiera ytterligare, stora förändringar av jobbtorgens verksamhet. I förslaget till budget för 2020 får nämnden i uppdrag att utveckla och anpassa verksamheten med hänsyn till Arbetsförmedlingens omstrukturering. Förvaltningens bedömning är att detta bäst sker genom anpassning av befintlig verksamhet, genom att nyttja befintliga avtal samt använda sig av möjligheten till direktupphandling av välfärdstjänster utifrån behov och ekonomiska förutsättningar.

Sammantaget gör förvaltningen bedömningen att det föreligger så pass stor osäkerhet att det i nuläget inte är möjligt att till fullo slutrapportera utredningen. Denna rapport är därför utformad som en delrapport som beskriver grundförutsättningarna för arbetsmarknadsinsatser i extern regi utifrån omvärldsbevakning, forskning, ett antal centrala principer samt nuvarande organisation. Utifrån det är en allmän analys gjord av alternativ för fler fristående aktörer inom Jobbtorg Stockholm. Rapporten beskriver de förutsättningar som finns för olika alternativ samt beroenden och konsekvenser som behöver beaktas.

Del 2 Omvärldsbevakning

Under detta avsnitt redogörs för den omvärldsbevakning som utredning gjort kopplat till fristående aktörer inom arbetsmarknadsinsatser. En jämförelse med andra kommuner, en forskningsgenomgång samt en sammanställning av alternativa upphandlingsformer redovisas.

4. Arbetsmarknadsinsatser i landets kommuner

Enligt en studie av IFAU bedrev i princip alla (94%) svenska kommuner någon form av aktiv arbetsmarknadspolitik år 2015. Studien visade dock att skillnaderna mellan kommunerna var stora både vad gäller insatsernas innehåll och omfattning. Exempelvis fanns ett spann i nettokostnaden per invånare från 12- till 1 958 kronor. De vanligaste kommunala arbetsmarknadsinsatserna är arbetsprövning/-träning, praktik hos offentliga eller privata arbetsgivare, kommunala arbetsmarknadsanställningar, jobbsökaraktivitet med coachning, vägledning och matchning. De flesta kommuner bedriver dessa insatser i egen regi medan några använder sig av externa leverantörer och upphandlar tjänster. De kommuner som upphandlat i störst omfattning under åren 2016-2017 enligt SKL:s statistik är Örebro, Nacka och Stockholm. Kommunerna har upphandlat externa utförare i enlighet med LOU, förutom Nacka kommun som har utformat ett auktorisationssystem.⁴

4.1. Exempel från andra kommuner

I **Örebro** har kommunen framförallt upphandlat arbetsförmågebedömningar från Landstinget och insatser för personer med funktionsnedsättning. Övriga insatser genomförs i egen regi.

I **Sollentuna** upphandlas coachning och matchning enligt lagen om valfrihetssystem, LOV. Kommunen driver *Möjligheternas kontor* där arbetssökande kan få träffa studievägledare för att diskutera vidare studier och välja coachföretag bland knappt 20 utförare.

Sundbybergs stad använder auktorisation av utförare inom arbetsmarknadsinsatser. Arbetssökande kan välja insatser bland tolv externa utförare eller insatser utförda av kommunen. Det finns som i lagen om valfrihet (LOV) möjlighet att göra ett icke-val (rullande schema). Kommunen har till utförarna tre ersättningsnivåer från 1 500 till 4 600 kr per månad och bonus utgår med 10 000 kr vid arbete eller studier 6 månader efter avslut.

⁴ Slutbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen, s. 522-524

4.2 Nackamodellen

Nacka kommun arbetar utifrån vad som kommit att kallas "Nackamodellen". De personer som får beslut om jobbpeng får välja en jobb- eller utbildningsexpert bland kommunens auktoriserade utförare.

Det finns tre nivåer på jobbpeng.

- Grund
- Förstärkt
- Språk- och arbetsintroduktion

Målgruppen består av arbetssökande ungdomar 18- 24 år utanför arbete och studier (UVAS), personer som ansöker om försörjningsstöd samt arbetssökande med bristande språkkunskaper. Hälften (50 procent) av målgruppen som har försörjningsstöd erhåller beslut om jobbpeng. Den andra hälften bedöms inte vara tillräckligt jobbreda. De erbjuds stöd under sjukskrivning och/eller missbruk samt förrehabiliterande insatser i egen regi, genom Samordningsförbundet eller inom och för närvarande inom ett ESF-projekt.

5. Forskning

Nedan presenteras en sammanfattning av aktuell forskning gällande arbetsmarknadsinsatser i extern regi inklusive faktorer kopplade till styrning och incitament för goda resultat.

5.1 Resultat offentliga- och privata utförare

Trots att en växande andel arbetsmarknadsinsatser, både internationellt och nationellt, har lagts ut på privata utförare de senaste decennierna finns relativt lite forskning om effekter på kostnader och resultat. IFAU har tidigare sammanfattat forskningsläget och kom i korthet fram till att den empiriska forskningen inte gav några svar på om privata eller offentliga utförare gav bäst resultat. I de flesta studier är skillnaderna mellan privata och offentliga utförare små eller obefintliga, framförallt på lång sikt.⁵

För att ett valfrihetssystem ska fungera ändamålsenligt krävs att de arbetssökande väljer leverantörer med bäst resultat och väljer bort dem med dåliga resultat. I en studie om Jobb- och utvecklingsgarantin framgår att det inte finns något linjärt samband mellan resultat och leverantörernas deltagarantal, vilket visar på att långt ifrån alla gör ett utifrån resultat rationellt val. Forskning kring

⁵ Slutbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen, s. 708-709

kundval visar också att resurssvaga grupper tenderar att inte välja i samma utsträckning som resursstarka. En uppföljning av arbetssökandes val i Arbetsförmedlingens Stöd och matchning visar att arbetssökande med högre utbildning och kortare inskrivningstid använde sig av ratingvärdena i större utsträckning än övriga och att arbetssökande födda utanför Europa sällan använde ratingvärdena.⁶

I SKL:s forskningsöversikt kring kundval diskuteras vilka effekter introduktionen av kundval har haft inom olika välfärdsområden, dock ej specifikt arbetsmarknadsinsatser. Generella effekter som lyfts är att tillgänglighet, inflytande och kundnöjdhet förefaller stärkas och mycket tyder på att produktiviteten stimuleras dock med risk för ökade totalkostnader. Hur kvaliteten påverkas är mycket ovisst.⁷

Tre skäl, som brukar lyftas för att köpa arbetsmarknadsinsatser av extern aktör är ökad innovation, individanpassning och specialisering. Det väntas bidra till bättre resultat eller lägre kostnader. I Australien och Storbritannien har konkurrens mellan utförare kombinerats med starkt fokus på minskade kostnader. Erfarenheter från dessa länder indikerar att kostnadsminimering i fokus (för att överleva på marknaden) resulterat i ett standardiserat arbete och traditionella coachnings- och matchningsinsatser, istället för att utveckla nya, samt innovativa arbetssätt.⁸

5.2 Kostnader offentliga- och privata utförare

Ett antal internationella studier av privata- och offentliga utförare innehåller kostnadsjämförelser. Jämförelserna är inte enhetligt genomförda och ger inte heller något entydigt svar. Flera av studierna kommer dock fram till att de privata utförarna kostar mer än de offentliga. I flertalet studier påpekar dock författarna att analyserna är svåra att utföra, bland annat för att offentliga aktörers kostnader sällan finns redovisade på en tillräckligt detaljerad nivå. Två svenska studier innehåller en kostnadsjämförelse mellan Arbetsförmedlingen och privata aktörer. De två studierna uppskattade att kostnaderna för att utföra samma tjänst var liknande i intern- och extern regi.

Transaktionskostnader finns på alla typer av marknader och avser kostnad utöver priset på varan/tjänsten som finns i samband med köp och försäljning (tid som köpare och säljare lägger för att få till stånd, samt följa upp en affär). Trots en internationell trend att utkontraktera arbetsmarknadstjänster har få försök gjorts att beräkna

⁶ Slutbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen, s. 715-716

⁷ Vad vet vi om kundval? En forskningsöversikt, SKL 2010

⁸ Slutbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen, s 731-734

transaktionskostnader på en sådan marknad. Nacka kommun beräknade år 2017 transaktionskostnader för att tillhandahålla arbetsmarknadstjänster till 4,5 miljoner kronor, cirka 16 procent av de totala kostnaderna. Arbetsförmedlingen kom fram till en betydligt lägre (2%) andel transaktionskostnader, men då låg mycket uppföljning på de enskilda handläggarna vars omfattning inte gick att följa upp.⁹

5.3 Styrning

Forskningen lyfter fram ett antal överväganden vad gäller styrmodeller för arbetsmarknadsinsatser i extern regi. Krav på vad leverantören ska uppnå kan beskrivas som resultatstyrning om det kopplas till incitament för att uppnå ett specifikt mål. Det är lämpligt när målet är tydligt samt kan verifieras.

Arbetsmarknadspolitikens övergripande mål är att de arbetssökande ska komma i arbete och studier, vilket är verifierbart.

Resultatstyrning innebär ofta en frihet i innehåll och omfattning av tjänsten. Hela eller delar av ersättningen kan 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 valfrihetssystem.

En möjlig förlängning av avtalstiden kan också fungera som ett incitament för leverantören att prestera. Resultatbaserad styrning i form av ett ratingsystem bör kunna användas som stöd för de arbetssökandes val av leverantör i ett valfrihetssystem.

Resultatbaserad styrning ger incitament för de externa utförarna att uppnå målet, men kan leda till att privata utförare prioriterar de mest lönsamma och lättarbetade arbetssökande (kallas i forskningen för "cream-skimming") och lägger mindre tid och energi på de svåra fallen (kallas i forskningen för "parking"). För att undvika detta används ibland en differentierad ersättning där ersättningsnivån sätts beroende på hur långt ifrån arbetsmarknaden den arbetssökande bedöms stå. Den bedömningen är dock svår att göra. Problem med cream-skimming tenderar att öka när en stor andel av ersättningen är resultatbaserad. Relativt omfattande problem med parking fanns enligt OECD (2014) i Storbritanniens utkontraktering av arbetsmarknadstjänster. Det var också enligt OECD en anledning till att Australien lämnade en renodlad resultatstyrningsmodell till förmån för ett system med högre krav på innehåll i insatserna.¹⁰

⁹ Slutbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen, s 720-723

¹⁰ Slutbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen, s 737-738

Ett sätt att undvika ”parking” skulle kunna vara att använda andra mål än övergång till arbete eller studier som grund för resultatstyrning. För de som står långt ifrån arbetsmarknaden kan insatsen främst förväntas bidra till progression (deltagarna stärker sin ställning och närmar sig arbete). Danska forskare (Rosholm m.fl. 2017) har i en fyraårig studie försökt identifiera progression i form av mätbara indikatorer. Identifierade faktorer förklarade dock i liten grad variationen i resultat. Därför är indikatorer för progression inte att rekommendera som grund för ersättning. Forskning belyser också att resultatbaserad ersättning bör avse ett relativt kortsiktigt arbetsmarknadsutfall. Ett bra sådant kan emellertid stå i konflikt med ett bra långsiktigt utfall.¹¹

En ersättningsmodell som i hög grad är resultatbaserad begränsar en mångfald bland utförarna. Små företag har svårt att stå för kostnader innan ersättning utbetalas, samt att ta den risk det innebär.¹²

6 Upphandlingsformer

Under detta avsnitt redovisas för de former för upphandling som finns att välja på vad gäller anskaffning av arbetsmarknadsinsatser.

6.1 Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)

LOU gäller för upphandling som genomförs av upphandlande myndighet av varor och tjänster.

Följande varianter inom LOU är aktuella:

- Kvalitetsupphandling – priset är fast och anbudet/anbudet med bästa kvalitet antas
- Prisupphandling – anbudet med lägsta pris antas
- Pris-/kvalitetsupphandling – det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet väljs ut utifrån en viktad utvärdering av anbudets pris och kvalitet.
- Innovationsupphandling- ställer mindre detaljkrav på tjänsternas innehåll. Fokus är mer på att resultat uppnås än hur. Tanken är att det ska stimulera till innovationer.¹³

Välfärdstjänster

Från och med den 1 januari 2019 gäller nya regler med en förenklad process för upphandling av välfärdstjänster vars värde beräknas understiga 7,1 miljoner kronor.

¹¹ Framtidens Arbetsförmedling, Andreas Bergström, Lars Calmfors, Fores. 2018

¹² Slutbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen, s 731-740

¹³ Framtidens Arbetsförmedling, Helene Norberg, Fores. 2018

Reserverade kontrakt

I en reserverad upphandling ges vissa leverantörer, som annars skulle ha svårt att konkurrera om kontrakt, en positiv särbehandling. Syftet är att stödja integration av personer med funktionsnedsättning eller personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden.

Upphandlingen är reserverad till en del av marknaden och omfattar tre år (samma utförare kan inte delta i förnyad upphandling de tre nästkommande åren). Utifrån lagstiftningen finns två krav:

- främsta syftet är social- och yrkesmässig integration.
- minst 30 % av de sysselsatta i företaget är personer med funktionsnedsättning eller personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden. Det behöver dock inte vara just dessa personer som utför arbetsuppgifter kopplade till kontraktet.

6.2 Lag (2008:962) om valfrihetssystem (LOV)

Upphandling enligt LOV är ett alternativ till LOU där upphandlande myndigheter konkurrensutsätter delar av sin verksamhet genom att överlåta till brukaren att välja utförare bland leverantörer i ett valfrihetssystem. LOV omfattar tjänster inom hälsovård och socialtjänst, liksom jobbsökningstjänster. LOV är därmed en möjlighet för att tillhandahålla fristående aktörer inom det arbetsmarknadspolitiska området.

Till skillnad från LOU kräver LOV löpande annonsering och att alla anbudsgivare som uppfyller kraven ska antas. Ersättningen följer brukarens val och kommunen ger information till medborgarna för att möjliggöra ett medvetet val. Ett i förväg bestämt ickevalsalternativ ska finnas.

6.3 Auktorisation

Auktorisation liknar LOV till sin konstruktion eftersom det handlar om ett öppet avtalssystem där utförare samlas och individen kan välja utförare. Auktorisationssystemet har dock inte nationellt lagstöd. Eftersom LOV kan användas för arbetsmarknadsinsatser finns ingen anledning att utforma ett auktorisationssystem gällande dessa tjänster.

6.4 Sysselsättningsfrämjande krav i upphandlingar

Ett antal kommuner arbetar med att ställa sysselsättningsfrämjande krav i upphandling däribland Stockholm stad. Enligt stadens program för upphandling och inköp ska staden sträva efter att upphandling bidrar till en positiv samhällsutveckling och en inkluderande arbetsmarknad samtidigt som företagens

kompetensförsörjning underlättas. Staden ska ställa krav på leverantörerna i syfte att minska arbetslösheten i grupper som står utanför arbetsmarknaden och öppna upp för anställning och praktik, i de fall det bedöms lämpligt med hänsyn till uppdragets omfattning och art. En antagen policy för sociala hänsyn i upphandling är en grundförutsättning som Tillväxtverket lyfter i sitt arbete med sociala hänsyn.¹⁴ Nämnden har i uppdrag att ge stöd till stadens förvaltningar och bolag att i praktiken applicera sociala hänsyn och formulera sysselsättningsfrämjande krav i upphandlingar.

¹⁴ Sociala hänsyn och reserverad upphandling, En guide för kommunpolitiker och offentliga inköpare, Tillväxtverket

Del 3 Samlad analys av förutsättningar för fler fristående aktörer inom Jobbtorg Stockholm

7. Centrala principer och förutsättningar för upphandling av arbetsmarknadsinsatser i Stockholm stad

I en nyligen genomförd upphandling av vuxenutbildning har arbetsmarknadsnämnden särskilt betonat vikten av att upphandlingen ger tydliga incitament för att uppnå goda resultat, flexibilitet utifrån den enskildes behov och förutsättningar samt utrymme för valfrihet. Tydlig uppföljning är en annan central princip. Utredningens ingång är att dessa principer även bör vara gällande vid en eventuell upphandling av arbetsmarknadsinsatser inom Jobbtorg Stockholm.

7.1 Incitament för goda resultat, på kort- och lång sikt

Resultatbaserad ersättning är ett sätt att skapa incitament för att uppnå ett specifikt mål vilket är lämpligt när målet är tydligt och kan verifieras. Det övergripande målet med arbetsmarknadsinsatser, att komma i arbete eller studier är verifierbart. Däremot finns det inom Jobbtorg Stockholm även exempel på insatser där anställning eller start av studier inte alltid sker i direkt anslutning till avslutad insats utan är ett mer långsiktigt mål. Exempel på en sådan insats är arbetsförberedande insatser så som arbetsträning. Ett resultatbaserat ersättningssystem är svårare att utforma för insatser där målet möjligen uppnås på längre sikt och inte är direkt verifierbart i förhållande till den genomförda insatsen.

Vid utformningen av ett resultatbaserat ersättningssystem behöver även hänsyn tas till risken att utföraren prioriterar de som står närmast arbetsmarknaden, (*cream-skimming och parking*). Det finns även en risk att kortsiktiga resultat premieras framför mer långsiktigt hållbara som kanske kräver en längre insatsperiod. Arbetsmarknaden är i ständig förändring och det är viktigt att aspiranterna får stöd för kompetensutveckling och förändring som krävs för att nå en hållbar egen försörjning. Oavsett vilken modell som används behöver det långsiktiga perspektivet beaktas.

Vid upphandling av arbetsmarknadsinsatser förespråkar utredningen generellt ett ersättningssystem som både har en löpande- och en resultatbaserad ersättning. Den resultatbaserade delen av ersättningen kan med fördel delas upp i två delar, en vid

anställningens start och en del efter en viss tid i anställning för att främja långsiktigt hållbara anställningar. Utredningen anser att det är av stor vikt att ersättningssystemet anpassas utifrån upphandlad tjänst/ insats och att nivån på ersättningens olika delar ses över i relation till resonemanget om definierade och verifierbara mål. Om insatsens mål är av mer förberedande karaktär är det svårare att ha en hög resultatbaserad ersättning.

7.2 Reglerat- eller oreglerat innehåll

Den mest långtgående formen av resultatstyrning är när den kombineras med en fullständig flexibilitet att designa innehåll och upplägg. Det brukar kallas för att utföraren får arbeta enligt en ”black box of delivery”, eller ”black box”. Den andra ytterligheten är att beställaren väldigt detaljerat beskriver hur tjänsten ska genomföras och vad tjänsten ska omfatta.

En fördel med reglerat innehåll är att analyserade behov kan tillgodose och att leverantören följs upp utifrån om tjänsten utförs enligt överenskommelsen. En annan fördel är att kunna skräddarsy insatser/yrkesförberedande kurser t ex utifrån ett rekryteringsbehov hos en arbetsgivare. Genom krav på upphandlad tjänst kan insatser också styras utifrån forskning och beprövad erfarenhet som exempelvis arbetsträning på öppna marknaden istället för i skyddad arbetsmiljö. En nackdel med reglerat innehåll kan vara att inte fånga in ett utbud på marknaden som inte kunnat förutses, samt lämnar mindre utrymme till marknaden för flexibilitet och innovation.

Ett helt oreglerat innehåll bör kombineras med ersättning vid uppnått resultat och icke uppnått resultat bör få konsekvenser för leverantörerna. Utredningen föreslår dock inte ett helt oreglerat innehåll eftersom det är svårt att följa upp och att skräddarsy insatser. Jobbtorg Stockholm kan inte, vare sig i egen eller i upphandlad regi, enskilt bestämma om insatser och planering för de som har försörjningsstöd. Eftersom planeringen mot arbete är en del i bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd krävs en nära samverkan med stadsdelsförvaltningarna. En upphandling av insatser måste därför ske i nära samverkan med socialnämnden och stadsdelsnämnderna. Jobbtorget insatser behöver också anpassas utifrån samverkan med arbetsförmedlingen, samverkan med vuxenutbildningen och stadens samverkan med näringslivet. Utredningen har funnit att en lösning kan vara en kombination av tjänster med specificerade krav på innehåll och innovationsupphandling av tjänster med mindre detaljkrav där fokus är mer på att resultat uppnås än hur. I det här sammanhanget är det

viktigt att insatser utvecklas och följs upp utifrån beprövad erfarenhet och forskning.

7.3 Kundval

De olika alternativ som finns för att skapa förutsättningar för fler fristående aktörer inom Jobbtorg medför olika nivåer av kundval. Från ett fullt ut konkurrensutsatt valfrihetssystem enligt LOV till möjlighet för aspiranter att vara delaktig i sin planering och kunna välja mellan insatser varav en del i upphandlad regi.

En viktig förutsättning i ett kundvalssystem är information till kunden och behov av att stödja aspiranten i valsituationen. När det gäller förutsättningar att ge information till aspiranten behöver särskilt beaktas att det främjas av en separation mellan utförande och beställande aktör. I Jobbtorg Stockholms fall försvåras detta av att planering mot arbete görs tillsammans med aspiranten på det lokala jobbtorget som också är utförare av insatser.

En komplexitet i en modell med kundval handlar dels om att skapa förutsättningar för att verkligen göra ett rationellt val, men också om insikten att aktiva val inte är självklart och att olika sociala grupper agerar på olika sätt. Utredningen anser att kundval i begreppet individens delaktighet i sin planering ska utgöra en grund för planeringen av insatser i såväl egen som extern regi.

7.4 Resultatuppföljning, jämförbarhet

Många av de aspiranter kommunen och jobbtorgen arbetar med är i behov av mycket stöd för att etablera sig på arbetsmarknaden och det långsiktiga målet att komma i arbete eller studier kan ta lång tid att uppnå. En komplicerande faktor vad gäller att mäta vilka insatser som ger resultat är att förvaltningens erfarenhet visar att insatser med fördel ges parallellt och att positiva förändringar inom andra livsområden får positiva effekter på utfallet av arbetsmarknadsinsatser. Det gör det svårare att se raka samband mellan en särskild insats och resultatet för den enskilde. Det är dock viktigt att skapa uthållighet och följa upp resultat för individer både på kort- och lång sikt. Det är också viktigt att skapa förutsättningar för att i uppföljning kunna jämföra olika insatser i syfte att stärka kunskapen om effektiva insatser. Eventuellt kan det framöver finnas lärdomar att dra utifrån det omfattade uppföljningssystem som Arbetsförmedlingen kommer bygga upp för uppföljning av insatser hos leverantörer inom kommande valfrihetssystem.

Utredningen förordar att eventuella framtida förändringar av Jobbtorg Stockholm genomförs på ett sätt som möjliggör jämförelser för att i uppföljning kunna avgöra vad som fungerar och hur justeringar kan ske för att uppnå än bättre resultat.

8. Förutsättningar för fler fristående aktörer inom Jobbtorg Stockholm

Förutsättningarna för fler fristående aktörer redovisas nedan utifrån de överväganden och förslag utredningen funnit på kort sikt respektive längre sikt.

8.1 Överväganden och förslag på kort sikt

Som konstaterades i rapportens nulägesbeskrivning innebär den pågående reformeringen av Arbetsförmedlingen stora förändringar av den statliga arbetsmarknadspolitiken. I ett läge där det ännu är osäkert hur Arbetsförmedlingens upphandling kommer att utformas är kommunernas ansvar i arbetsmarknadspolitiken oklart. Givet att staden ska komplettera arbetsförmedlingens insatser för de målgrupper som är gemensamma och inte erbjuder konkurrerande insatser kan inte förvaltningen ta ställning till hur införandet av ett liknande system inom Jobbtorg Stockholm skulle kunna se ut i nuläget. Därtill tillkommer osäkerheten kring framtida möjligheter för kommuner att vara utförare vid sidan om privata aktörer i det valfrihetssystem som Arbetsförmedlingen kommer att erbjuda de arbetssökande. Ett sådant scenario gör det svårt för staden att också introducera ett valfrihetssystem eller konkurrensutsätta jobbtorgen genom LOU-upphandling. Förvaltningen bedömer att det inte är ändamålsenligt att genomföra en övergång till ett LOV-system av stadens arbetsmarknadsinsatser eller en större upphandling enligt LOU samtidigt som den statliga reformeringen pågår.

Nedan presenteras de möjligheter som utredningen bedömer finns utifrån nuvarande förutsättningar.

8.1.1 Upphandling av insatser enligt LOU på kort sikt

Utredningen föreslår att de ramavtal med upphandlade aktörer om arbetsträning, yrkeskurser och yrkessvenska som Jobbtorg Stockholm har idag fortlöper tillsvidare. Då Arbetsförmedlingen i nuläget endast erbjuder dessa insatser till arbetssökande som ingår i Jobb- och utvecklingsgarantin, ungdomsgarantin eller etableringsprogrammet riktar sig insatsen inom jobbtorg inte till samma målgrupp.

Yrkesinriktade kurser och yrkessvenska kan fortsätta att genomföras i extern regi. Det görs dels genom jobbtorgens upphandlade yrkesinriktade kurser och dels genom samverkan med vuxenutbildningen kring uppdragsutbildningar för jobbtorgets aspiranter. Utbildningar i samverkan med vuxenutbildningen genomförs både av stadens vuxenutbildning i egen regi och av vuxenutbildningens externa leverantörer. Det finns förutsättningar att utöka antalet yrkesinriktade kurser/ utbildningsinsatser riktade till jobbtorgens målgrupper. En del av dessa kan lämpa sig bäst att upphandla specifikt av Jobbtorg Stockholm medan andra bäst lämpar sig att genomföra inom det reguljära utbildningssystemet som uppdragsutbildningar.

Arbetsträning utförs idag både i extern och i egen regi vilket utredningen bedömer kan fortgå. Det skapar även förutsättningar till jämförbarhet av resultatuppföljningar.

Ytterligare insatser kan upphandlas i de fall kommunen har lagstöd och förutsättningar att erbjuda insatsen som ett komplement till arbetsförmedlingens utbud. Upphandling av insatser behöver kontinuerligt prövas utifrån verksamhetens och målgruppens behov och i förhållande till andra aktörer. Utredningen rekommenderar därför den förenklade processen för upphandling av välfärdstjänster för att flexibelt kunna tillhandahålla nischade tjänster när behov uppstår.

Jobbtorg Stockholm föreslås få i uppdrag att i budget och verksamhetsplanering beakta de förslag som utredningen lämnar.

8.1.2 Utökad samverkan med civilsamhälle och näringsliv
Utifrån en bred tolkning av fristående aktörer har utredningen valt att se över möjligheter till utökad samverkan med civilsamhället och privata näringslivet vid sidan av upphandling.

Idéburet offentligt partnerskap (IOP)

Enligt stadens riktlinjer för idéburna offentliga partnerskap (IOP), ska staden ingå ett IOP när det är lämpligt. Syftet med IOP-avtal är att skapa ett mer långsiktigt och jämlikt samarbete med civilsamhället för att möjliggöra ett aktivt deltagande i stadens välfärdsutveckling. Att ingå IOP kan vara ett sätt att öka förutsättningarna för fristående aktörer genom att civilsamhället kan bidra inom arbetsmarknadsområdet. Förutsättningarna för att teckna ett IOP – avtal är att initiativet kommer från det civila samhället, det ska inte uppfattas som en beställning från staden. I praktiken innebär det att förvaltningen inte fullt ut kan styra över antalet IOP.

En annan förutsättning är att det inte finns en marknad för tjänsten som IOP-avtalet omfattar eftersom tjänsten då istället ska upphandlas. Det kan leda till att IOP-avtal bara blir aktuellt i en uppstart innan en marknad sedan etablerats.

Samarbetspartners i projekt

En stor del av den verksamhetsutveckling som sker inom förvaltningen finansieras av projektmedel exempelvis från europeiska socialfonden (ESF) eller den finansiella samordningen (Samordningsförbundet Stockholm). En förutsättning för att kunna bedriva den här typen av kunskapsutveckling är att det finns en arena, en egen regiverksamhet där projekt kan initieras och implementeras. Förvaltningen har varit aktiv och utnyttjat möjligheten till verksamhetsutveckling genom finansiering via projektmedel väl. Ett utvecklingsområde kan vara att i större utsträckning bedriva projekt i samverkan med civilsamhället.

Samverkan med näringslivet

Ett fokusområde för förvaltningen är samverkan med näringslivet. Detta görs bland annat genom formaliserade partnerskap och sociala klausuler i upphandling. Den nyligen lanserade integrationspakten är en del i en stärkt arbetsgivarsamverkan. Denna form av samverkan har ofta en direkt effekt för aspiranterna, eftersom arbetsgivares önskemål och behov matchas med insatser till aspiranterna som sedan matchar arbetsgivarnas behov. I det här sammanhanget är också vuxenutbildningen en viktig part för att stärka aspiranternas kompetens till att matcha näringslivets behov. En utökad satsning på samverkan med näringslivet är ett verktyg för att öka antalet aktörer inom förvaltningens arbetsmarknadsinsatser.

8.2 Överväganden och förslag på lång sikt

När arbetsförmedlingens reformering och nytt valfrihetssystem väl är på plats bedömer utredningen att det finns möjlighet att åter se över förutsättningarna för fler fristående aktörer. Detta givet att det då finns en tydligare bild av vad kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken kan/ska vara i förhållande till Arbetsförmedlingen eller att staden även fortsättningsvis gör en bedömning av att det finns behov av ytterligare insatser för de målgrupper som staden möter. Under de förutsättningarna vill utredningen lyfta fram ett antal överväganden som behöver klargöras. Utredningen bedömer däremot inte att det är möjligt att göra det arbetet nu.

8.2.1 Val av upphandlingsform

8.1 Upphandling genom lagen om valfrihet

Ett fullt ut utvecklat valfrihetssystem utifrån LOV bygger i grunden på en annan organisation av arbetsmarknadsinsatser än vad Stockholm har idag i form av de lokala jobbtorgen. I ett sådant system skulle jobbtorget funktion förändras till att främst bestå av att:

- vägleda till insatser mot arbete och studier (med hänsyn tagen till aspirantens eventuella planering på Arbetsförmedlingen och samverka med stadsdelsförvaltningarna)
- administrera, godkänna och beställa insatser
- följa upp leverantörer och kvalitet i insatser

Staden skulle inom ramen för LOV även kunna erbjuda insatser i egen regi med samma förutsättningar som privata aktörer. En del av de insatser som idag erbjuds genom Jobbtorg Stockholm skulle då kunna behållas och utvecklas vidare. Det finns dock en svårighet med att samma organisation, jobbtorg, har uppdraget att både erbjuda egna insatser och samtidigt konkurrensneutralt informera och vägleda till upphandlade insatser. Utredningen ser det därför som nödvändigt att vid införande av ett valfrihetssystem se över ansvarsfördelningen och separera beställarfunktion från utförarfunktion. Liksom inom Vuxenutbildning Stockholm behöver en tydlig åtskillnad göras mellan det upphandlande-, uppföljande- och vägledande uppdraget å ena sidan och det utförande uppdraget i egen regi å andra sidan.

Vid införande av ett valfrihetssystem enligt LOV skulle vissa uppdrag och insatser behöva kvarstå i stadens regi och undantas ett valfrihetssystem. Det handlar om uppdrag som idag organisatoriskt bedrivs på de lokala jobbtorgen som innefattar myndighetsutövning, till exempel det kommunala aktivitetsansvaret, samt uppdrag som utgår från centrala samverkansöverenskommelser med Arbetsförmedlingen, till exempel uppdrag kopplade till delegationen för unga och nyanlända till arbete. Det gäller även de uppdrag som organisatoriskt ligger på jobbtorg men rör vägen in i vuxenutbildning som arbetet med utbildningsplikt och studiestartsstöd. Förvaltningen bedömer att det kommer finnas behov av fortsatta insatser från staden i samverka med andra aktörer t ex FINSAM för individer som står långt ifrån arbete även om ett valfrihetssystem introduceras.

Ytterligare ett övervägande vad gäller upphandling enligt lagen om valfrihet är att det med största sannolikhet skulle leda till ett stort antal leverantörer i Stockholm. Det skulle i sin tur påkalla behov av en omfattande organisation och kompetens för kvalitetsuppföljning.

Utredningen bedömer att det inte är möjligt att upphandla kommunala arbetsmarknadsinsatser enligt lagen om valfrihet vid sidan av Arbetsförmedlingens valfrihetssystem *för samma målgrupp*. Då huvuddelen av de aspiranter Jobbtorg Stockholm arbetar med även är inskrivna som arbetssökande på Arbetsförmedlingen lämnar det ett begränsat utrymme för vad som kan läggas ut i ett kommunalt valfrihetssystem.

8.2.2 Upphandling i enlighet med LOU

I den *nuvarande* organiseringen av Jobbtorg Stockholm är utredningens bedömning att upphandling enligt LOU lämpar sig bättre än LOV för att upphandla arbetsmarknadsinsatser. Bedömningen grundar sig på att upphandling enligt LOU inte kräver en omställning av organisation och ansvarsfördelning inom staden, att det är enklare att anpassa upphandling till avgränsade insatser utifrån det handlingsutrymme som kommunen kommer ha för arbetsmarknadsinsatser i förhållande till Arbetsförmedlingen samt att det är möjligt att begränsa antalet utförare.

När det gäller möjligheten att utöka andelen fristående aktörer inom Jobbtorg Stockholm genom upphandling enligt LOU finns i huvudsak två alternativ. Antingen kan områden som fristående aktörer antas kunna utföra mer effektivt identifieras och överlåtas till genomförande endast i extern regi. Detta bedömer utredningen är en form som fungerar väl utifrån nuvarande organisation. Det är också en form som utredningen bedömer kan användas och anpassas utifrån det handlingsutrymme som staden kommer att ha i förhållande till arbetsförmedlingen. Det andra alternativet är att samma typ av tjänst erbjuds både i egen- och extern regi, dvs en konkurrensutsättning av jobbtorgens insatser. Om samma tjänster erbjuds i egen och extern regi behöver åter frågan om hur kundval ska genomföras hanteras i och med att beställarorganisationen också är utförare.

Vad gäller förutsättningar att konkurrensutsätta jobbtorgens samlande uppdrag behöver också andra hänsyn tas varav ett är kopplat till uppdraget matchning. Matchning till arbete är ett av arbetsförmedlingens huvuduppdrag och här behöver kommunala insatser tydligt komplettera och samverka med arbetsförmedlingen. Matchningsarbetet inom Arbetsförmedlingen kommer i framtiden

helt att överlåtas till fristående aktörer inom valfrihetssystemet. Den matchning som Jobbtorg Stockholm genomför är en del i en sammanhängande process för alla aspiranter. Dvs matchning bedrivs inte som en separat insats och som ett resultat av en stegvis process som föregås av ett antal separata insatser. Matchningen på jobbtorg är sammanlänkad med kommunens ansvar för det sociala stödet, arbetsförberedande insatser, övergångar till studier och samverkan med vuxenutbildningen samt omfattande samverkan med stadsdelsförvaltningar och andra myndigheter. Genom metoden Supported Employment som syftar till att stötta aspiranter att finna, få och behålla ett arbete på den öppna arbetsmarknaden är synsättet att stödet ska ges på arbetsplatsen. Ett antal insatser kan kopplas på som jobbsökaraktiviteter, yrkeskurser (utifrån rekryterande arbetsgivares behov), hälsoinsatser eller språkstöd. Att upphandla matchning skulle därmed innebära att upphandla en del av grundprocessen inom jobbtorg.

I stort sett alla försörjningsstödstagare inskrivna på jobbtorg är också inskrivna på arbetsförmedlingen. Detta är en förutsättning för att den enskilde till exempel ska få del av ersättningar och anställnings- / lönestöd via arbetsförmedlingen. Utredningen gör bedömningen att det inte kommer vara ändamålsenligt att upphandla tjänsten matchning för individer som är inskrivna både på Arbetsförmedlingen och på jobbtorg. Kommunens upphandlade aktörer skulle i så fall direkt konkurrera med Arbetsförmedlingens upphandlade aktörer. Denna bedömning görs utifrån Arbetsförmedlingens uppdrag och nuvarande avtal med leverantörer inom Stöd och Matchning och kommande valfrihetssystem. Arbetsförmedlingen fick av regeringen i juli 2019 i uppdrag att utveckla och förbereda matchningstjänster inför det nya systemet baserat på LOV.

8.2.2 Specialiserade jobbtorg

I budget för 2019 har arbetsmarknadsnämnden även i uppdrag att *utreda förutsättningar för fristående aktörer att starta specialiserade jobbtorg, som exempelvis arbetar med validering, matchning och utbildningar som leder till jobb.*

Sedan 2015 finns jobbtorg för unga som en form av specialisering. Förvaltningen har under 2019 haft i uppdrag att utreda förutsättningar för införandet av ett etableringscenter, en riktad verksamhet för nyanlända, som vid beslut om inrättade i någon mån kan ses som ett specialiserat jobbtorg. Utöver det har inte utredningen funnit stöd för behov av ytterligare specialiserade jobbtorg.

Utredningen bedömer att det inom den kommunala kompetensen inte är möjligt med ett specialiserat jobbtorg för matchning då det är ett av arbetsförmedlingens huvuduppdrag. Den matchning som jobbtorg genomför är en del av en sammanhängande process som genomförs som komplement, i samverkan med Arbetsförmedlingen och behöver finnas på alla jobbtorg. En samlad organisation för den strategiska arbetsgivarsamverkan är en form av specialistfunktion som redan finns i verksamhetsområdet *arbetsgivarsamverkan*. Där samordnas även utbildningar för aspiranter utifrån rekryterande arbetsgivares behov och i samverkan med vuxenutbildningen.

När det gäller ett specialiserat jobbtorg för validering anser förvaltningen att effektiv validering är av stor vikt för att nyanländas kompetens tidigt ska identifieras, bedömas och tas tillvara. Kommunens uppdrag kring validering sträcker sig formellt till att validera gentemot kursplaner och kursinnehåll inom vuxenutbildningen och därmed är det inte funktionellt med ett specialiserat jobbtorg med detta ansvar. Däremot har alla jobbtorg en viktig funktion i att lotsa individer till rätt instans när det gäller validering.

8.2.3 Samlade överväganden och klargöranden gällande förutsättningar på lång sikt

Oavsett upphandlingsform bedömer utredningen att det finns ett antal överväganden som särskilt behöver göras vid en återupptagen översyn av förutsättningar för fristående aktörer när reformeringen av Arbetsförmedlingen är genomförd.

1. Former för fristående aktörer inom Jobbtorg Stockholm behöver utvecklas så att det finns förutsättningar för staden att anpassa sitt utbud utifrån det handlingsutrymme som kommer finnas i förhållande till arbetsförmedlingen.
2. Vid en större förändring som innefattar införande av ett valfrihetssystem eller där jobbtorgen konkurrensutsätts genom upphandling enligt LOU behöver ställning tas till hur stadens arbetsmarknadsinsatser organiseras givet behov av en separation mellan utförar- och beställarfunktion.
3. Jobbtorgens roll som plattform för samverkan i lokalsamhället behöver beaktas. Jobbtorgen är i dagsläget nav för samverkan mellan staden och andra aktörer i arbetsmarknadsfrågor. Samverkan sker även internt med vuxenutbildningen kring utbildningar och med förvaltningens arbetsgivarsamverkan för näringslivskontakter.