

Arbetsförmedlingens återrapportering 2021

Ekonomiska åtaganden för
upphandlade matchningstjänster

© Arbetsförmedlingen
Författare: Petra Trygg, Kristina Schönberg
Datum: 2021-02-26
Diarienummer: Af-2020/0058 3436-1

Redovisning av Arbetsförmedlingens uppdrag avseende ekonomiska åtaganden för upphandlade matchningstjänster

Regeringen uppdrar åt Arbetsförmedlingen att, med stöd av Ekonomistyrningsverket (ESV), göra en översyn av de upphandlade matchningstjänsterna i förhållande till regelverket avseende beställningsbemyndiganden. Syftet är att utreda möjligheterna att erhålla en större överensstämmelse mellan hanteringen av de bindande ekonomiska åtaganden som ingås och utfallet i form av utbetalade ersättningar. En utgångspunkt för uppdraget är att intentionen med de upphandlade tjänsternas utformning ska behållas, bl.a. avseende utformningen av resultatersättning till leverantörerna (A2020/01513/A). I uppdraget ingår bl.a. att Arbetsförmedlingen med stöd av ESV ska se över möjligheten till justeringar i avtalens utformning, vad som anses utgöra ett ekonomiskt åtagande inom ramen för tjänsterna och när det uppstår samt hur redovisningen bör göras för att på bästa sätt återspegla förväntad framtida anslagsbelastning.

Arbetsförmedlingen ska redovisa uppdraget senast den 26 februari 2021.

Beslut i detta ärende har fattats av Maria Mindhammar, generaldirektör. Ärendet har föredragits av Petra Trygg, Ekonomiavdelningen. Beslutet är fastställt digitalt i Diariet och saknar därför namnunderskrifter. I den slutliga handläggningen har tf. ekonomidirektör Martin Kruse deltagit.

Maria Mindhammar
Generaldirektör

Petra Trygg
Finansiell controller

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	6
1.1 Bakgrund och problembeskrivning	6
1.2 Regeringens uppdrag	7
1.3 Disposition och avgränsningar	7
2 Ersättningsmodell för Kundval rusta och matcha	7
2.1 Utgångspunkter utifrån uppdraget för tjänsten	7
3 Redovisning av ekonomiska åtaganden	9
3.1 Regelverk och tillämpning	9
4 Slutsatser av översynen	9
4.1 Justering i avtalens utformning	9
4.2 Förändrad sammansättning av tjänster	10
4.3 Redovisning av förväntade infrianden	11
4.4 Sammanfattande bedömning	11

Sammanfattning

Regeringen har uppdragit åt Arbetsförmedlingen att, med stöd av Ekonomistyrningsverket (ESV), göra en översyn av de upphandlade matchningstjänsterna i förhållande till regelverket avseende beställningsbemyndiganden. Syftet är att utreda möjligheterna att erhålla en större överensstämmelse mellan hanteringen av de bindande ekonomiska åtaganden som ingås och utfallet i form av utbetalade ersättningar.

Uppdraget har getts mot bakgrund av att den ökade anvisningen till upphandlade matchningstjänster, i kombination med att ersättningen för dessa i hög grad är resultatbaserad, innebär att redovisade ekonomiska åtaganden blir väsentligt högre än framtida anslagsbelastning. Detta kommer sig av att med nuvarande ordning beräknas åtagandet för dessa tjänster till det maximala belopp som avtalen kan ge, samtidigt som endast en mindre andel av deltagarna går vidare till resultat i form av arbete i studier och därmed genererar resultat ersättning. I åiterrapporten beskrivs utgångspunkter för utformningen av ersättningsmodell för tjänsten Kundval Rusta och matcha kortfattat. Rapporten beskriver även regelverk och Arbetsförmedlingens tillämpning,

Arbetsförmedlingen har i enlighet med uppdraget sett över möjligheten till justeringar i avtalens utformning. Detta skulle dock det stå i strid med de krav på transparens mot leverantörerna som finns i lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV. Principen om transparens innebär att leverantörerna måste få del av uppgifter som är av betydelse för tjänsten. Arbetsförmedlingens bedömer att ersättningen är en väsentlig uppgift som leverantörerna måste få vetskap om i förväg. Arbetsförmedlingen ser inte heller att utmaningen i hanteringen kan lösas genom anskaffning av mindre omfattande matchningstjänster eftersom en sådan tjänst vare sig ersätter eller är ett alternativ till deltagare som är i behov av ett omfattande stöd.

Översynen och dialogen med ESV leder Arbetsförmedlingen till slutsatsen att en redovisning av åtaganden för upphandlade matchningstjänster bör göras utifrån prognos för förväntad framtida anslagsbelastning. En sådan redovisning speglar bäst intentionen i detta uppdrag, d.v.s. att redovisningen visar en bedömning av vilka åtaganden som kommer att behöva infrias genom utbetalning av anslag. Arbetsförmedlingen föreslår att det regleras i myndighetens regleringsbrev hur redovisningen av åtaganden för upphandlade matchningstjänster ska göras.

Vid dessa beräkningar måste försiktighetsprincipen tillämpas för att säkerställa tillräckliga anslag även om andelen som går till resultat ökar och därmed medför högre kostnader än förväntat.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och problembeskrivning

Beställningsbemyndigande är ett tillstånd som en statlig myndighet i vissa fall behöver från regeringen för att få ingå ekonomiska åtaganden som medför utgifter som ska finansieras med framtida anslag. Den här typen av bemyndigande behövs eftersom myndigheterna får anslag för endast ett år i taget, medan mycket av myndigheternas verksamhet sker på längre sikt än ett år. I myndigheters regleringsbrev går det att utläsa vilka anslag som har beställningsbemyndigande och hur stora åtagandena får vara i slutet av budgetåret. Reglerna om anslag och bemyndiganden kan härledas till regeringsformen och budgetlagen.

I sitt budgetunderlag ska myndigheten redovisa vilka behov av beställningsbemyndiganden som finns för de kommande åren. Förslaget ska rymmas inom de anslagsnivåer som riksdagen och regeringen har beräknat för det specifika ändamålet. Ett beställningsbemyndigande kan ses som ett löfte om att riksdagen kommer att anvisa nödvändiga anslagsmedel i framtiden. I årsredovisningen ska myndigheter som tilldelats ett beställningsbemyndigande lämna en redovisning av vilka utestående åtaganden som finns i slutet av budgetåret och när de förväntas belasta anslaget. Infriande av åtaganden får inte ske vid ett senare tillfälle än det slutår som framgår av regleringsbrevet.

Arbetsförmedlingen ska som en del av ett successivt genomförande av reformeringen av Arbetsförmedlingen tidigt under 2021 påbörja en utökning av utvecklade matchningstjänster i syfte att fler arbetssökande ska kunna ta del av sådana tjänster. Det innebär att tjänsten Rusta och matcha kommer att ersätta tjänsten Stöd och matchning successivt i hela landet. Ersättningen till leverantörerna av matchande tjänster sker i efterhand och är till stor del resultatbaserad, vilket gör att kostnaden för den volymökning som ska ske till stora delar kommer att belasta anslaget följande år. Nuvarande ordning, som innebär att den maximala ersättningen för samtliga ingångna avtal redovisas som åtaganden mot bemyndigandet innebär att bemyndiganderamen överstiger aviserade anslag.

Samtidigt bedöms en mindre andel av dessa åtaganden infrias, erfarenheter från tjänsten Stöd och matchning visar att långt ifrån alla avtalsåtaganden till resultat. Därmed finns en diskrepans mellan vad som redovisas som åtaganden mot bemyndiganderamen och det verkliga behovet av anslagsmedel. Utgångspunkten för resonemanget i rapporten är ersättningsmodellen för utvecklade matchningstjänster, vilket i dag utgörs av tjänsten Kundval rusta och matcha.

Om Arbetsförmedlingens bemyndiganderamar skulle begränsas skulle det leda till att färre arbetslösa kan erbjudas stöd i form av en upphandlad matchningstjänst. Det skulle därmed riskera att försvåra genomförandet av politikens inriktning. Omvänt skulle tilldelade anslag i den omfattning som bemyndiganderedovisningen ger riskera att anslagssparanden uppstår, vilket inte kan ses som ändamålsenligt utnyttjande av statens resurser.

1.2 Regeringens uppdrag

Mot den bakgrund och problembeskrivning som redogjorts för ovan har regeringen uppdragit åt Arbetsförmedlingen att, med stöd av Ekonomistyrningsverket (ESV), göra en översyn av de upphandlade matchningstjänsterna i förhållande till regelverket avseende beställningsbemyndiganden. Syftet är att utreda möjligheterna att erhålla en större överensstämmelse mellan hanteringen av de bindande ekonomiska åtaganden som ingås och utfallet i form av utbetalade ersättningar. En utgångspunkt för uppdraget är att intentionen med de upphandlade tjänsternas utformning ska behållas, bl.a. avseende utformningen av resultatärsättning till leverantörerna.

Arbetsförmedlingen ska enligt uppdraget vidare se över möjligheten till justeringar i avtalets utformning, vad som avses utgöra ett ekonomiskt åtagande inom ramen för tjänsterna och när det uppstår samt hur redovisningen bör göras för att på bästa sätt återspegla förväntade framtida anslagsbelastning.

1.3 Disposition och avgränsningar

I denna rapport kommer utgångspunkter för tjänsten Kundval Rusta och matchas ersättningsmodell utifrån uppdraget endast kortfattat att beskrivas för en övergripande förståelse av vad som styr utformningen. Detta finns mer utförligt att läsa i Arbetsförmedlingens rapport *Rusta och matcha, Om tjänstens utformning (Af-2019/0038 1388)*. Rapporten avser även att tydliggöra regelverk och Arbetsförmedlingens tillämpning utifrån Ekonomistyrningsverkets handledning i ämnet. Avslutningsvis redovisar Arbetsförmedlingen slutsatserna som översynen och dialogen med ESV lett fram till.

Förutom upphandlade matchningstjänster har Arbetsförmedlingen även andra insatser som sträcker sig över tid och därmed kräver bemyndigande, exempelvis köp av utbildning, övriga tjänst från leverantörer samt beslut om subventionerade anställningar och lönebidrag. Då dessa inte omfattas av den ovanstående problembilden kommer de inte att beskrivas i denna återrapport.

2 Ersättningsmodell för Kundval rusta och matcha

2.1 Utgångspunkter utifrån uppdraget för tjänsten

I Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2021 framgår vilka förväntningar som finns för att utveckla tjänster inför reformeringen av myndigheten. Arbetsförmedlingen har tidigare fått i uppdrag att införa utvecklade matchningstjänster under 2020 för att dra lärdomar inför ett kommande reformerat system. Inriktningen för tjänsterna är att de bl.a. ska svara mot behov hos breda grupper av arbetssökande samt att ersättningarna till fristående aktörer ska vara kostnadseffektiva, huvudsakligen

resultatbaserade och tydligt differentierade utifrån hur långt från arbetsmarknaden deltagarna står (A2019/02310).

I juli 2019 fick Arbetsförmedlingen i uppdrag att utveckla och förbereda matchningstjänster för att dra lärdomar inför reformeringen av myndigheten. Uppdraget återfinns även i myndighetens regleringsbrev för 2020 och 2021 där det framgår att myndigheten ska införa utvecklade matchningstjänster för att dra lärdomar inför ett kommande reformerat system. Där framgår att ersättningsmodellen ska:

- I huvudsak vara resultatbaserad
- Vara tydligt differentierad utifrån hur långt från arbetsmarknaden deltagarna står
- Skapa förutsättningar för kostnadseffektivitet
- Ge förutsättningar att öka antalet deltagare i tjänsterna
- Skapa förutsättningar för att följa upp, och så långt som möjligt utvärdera tjänsten.

I rapporten *Rusta och matcha, Om tjänstens utformning* (Af-2019/0038 1388) sammanfattar och beskriver Arbetsförmedlingen centrala vägval och ställningstaganden som gjorts i samband med utformningen av tjänsten Rusta och matcha. Ersättningsmodellen är utformad utifrån en samlad bedömning av:

- Målet med tjänsten
- Innehållet i tjänsten och kraven i avtalet
- Vilka verifikat som kan användas för att bekräfta resultat
- Risker för parkering av deltagare
- Risker för oegentligheter eller snedvridna incitament

Ersättning till leverantörerna i Kundval Rusta och matcha består av tre olika komponenter: grundersättning som betalas ut en gång i månaden för varje deltagare, resultatbaserad ersättning som betalas ut om en deltagare når målet i tjänsten och den så kallade snabbhetspremien som i praktiken utgörs av återstående grundersättning om en deltagare når målet innan deltagaren varit i tjänsten 12 månader. Om en deltagare går till arbete efter till exempel åtta månader erhåller leverantören grundersättningen för återstående fyra månader. Om en deltagare går till arbete redan under den första placeringsperioden, till exempel efter fyra månader i tjänsten, erhåller leverantören en snabbhetspremie som motsvarar åtta månader i tjänsten. Snabbhetspremien betalas ut tillsammans med resultatbaserad ersättning, dvs. efter att myndigheten verifierat att resultat är uppnått.

3 Redovisning av ekonomiska åtaganden

3.1 Regelverk och tillämpning

Ekonomistyrningsverket, ESV, har tagit fram en handledning *Beställningsbemyndiganden och åtaganden i den löpande verksamheten* till stöd för myndigheters redovisning. Handledningen utgår från de regler som finns i anslagsförordningen (2011:223), förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag och kapitalförsörjningsförordningen (2011:210).

Av handledningen framgår att bemyndigandet anger det högsta belopp som myndighetens samtliga åtaganden för ett visst ändamål får uppgå till i slutet av budgetåret. Med åtagande avses ett avtal eller en utfästelse som är bindande och som leder till framtida utgifter vilka ska finansieras med anslag.

För Arbetsförmedlingen innebär detta att ersättning till leverantörer av upphandlade matchningstjänster i form av periodisk ersättning, resultatersättning och snabbhetspremie beräknas med det maximala belopp som avtalet med leverantören ger eftersom avtalet är bindande såtillvida att om alla villkor uppfylls ska samtliga delar av ersättningen betalas ut.

Arbetsförmedlingens uppföljning av tjänsten Stöd och matchning visar att endast en del av de som fått tjänsten går vidare till resultat i form av arbete eller studier och hittills gäller det även för Kundval Rusta och matcha. Då en andel av deltagarna i upphandlade matchningstjänster inte kommer att generera resultatersättning blir redovisade åtaganden mot bemyndiganderamen väsentligt högre än vad som faktiskt kommer belasta anslaget.

4 Slutsatser av översynen

Arbetsförmedlingen har i enlighet med uppdraget fört en dialog med ESV under arbetet med denna rapport. Utifrån denna dialog och vad som i övrigt framkommit i arbetet redovisar myndigheten sina slutsatser av översynen.

4.1 Justering i avtalens utformning

Arbetsförmedlingen ska enligt uppdraget se över möjligheten till justeringar i avtalens utformning. Intentionen med de upphandlade tjänsternas utformning ska dock behållas, bl.a. avseende utformningen av resultatersättning till leverantörerna. Arbetsförmedlingen ser att det finns skäl att det inte är lämpligt att göra en förändring av avtalen, och mer specifikt ersättningsmodellen, för att lösa ut problematiken som beskrivits avseende de ekonomiska åtagandena.

Ersättningen till fristående aktörer ska enligt uppdraget vara huvudsakligen resultatbaserade, vilket enligt myndighetens bedömning innebär att

resultatersättningens andel av den totala ersättningen till aktören behöver vara betydande, både för varje enskild individ, och på aggregerad nivå för tjänsten som helhet. En stor omfördelning i ersättning från resultat till grundersättning är därmed inte förenlig med inriktningen för utformningen av ersättning till leverantör.

Dessutom är en avtalskonstruktion som är förutsebar och tydliggör leverantörens möjligheter att erhålla resultatersättning en förutsättning både för att ge leverantörer möjlighet att bedöma om de vill verka på marknaden och för att ge dem goda förutsättningar under tiden de tillhandahåller tjänsten. En huvudsakligen resultatbaserad ersättning innebär i sig ett större risktagande för leverantören än en ersättningsmodell där grundersättningen utför den större delen. Förändringar i avtal som ger ytterligare risker för aktör riskerar att minska aktörers intresse för att tillhandahålla tjänsten.

Ytterligare ett viktigt argument till varför en justering av avtalen inte bedöms vara aktuell är att det inte är möjligt att formulera ett avtal som inte tydligt anger förutsättningarna. Principen om transparens enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV, 1 kap 2 § innebär att leverantörerna måste få del av uppgifter som är av betydelse för tjänsten. Detta uttrycks på följande sätt i prop. 2008/09: 29 s 138 i författningskommentaren till den aktuella bestämmelsen angående just transparensprincipen:

Principen om öppenhet innebär bl.a. att uppgifter som gäller valfrihetssystemet inte hemlighålls samt en skyldighet att annonsera offentligt.

Arbetsförmedlingens bedömning är att ersättningen är en väsentlig uppgift som leverantörerna måste få vetskap om i förväg, inte bara av lämplighetskäl, utan även av rättsliga skäl då öppenhet och transparens är en grundläggande princip som är särskilt reglerad i LOV. Av avtalen behöver det därför, på motsvarande sätt som i de avtal som nu gäller, tydligt framgå vilka villkor som gäller för att resultatersättning ska betalas ut. Förändringar av avtalsstrukturen som minskar denna tydlighet riskerar strida mot de grundläggande principerna.

Om dessa principer inte efterlevs kan det få allvarliga konsekvenser som att valfrihetssystemet inte godkänns som ett valfrihetssystem, något som i sin tur -efter rättslig prövning- kan leda till att alla transaktioner som utförs betraktas som otillåtna direktupphandlingar.

Sammanfattningsvis finns alltså en skyldighet enligt LOV till öppenhet och transparens gällande uppgifter av betydelse för leverantörerna. Därtill är det reglerat i 4 kap 1 § att grunderna för den ekonomiska ersättningen till en leverantör ska framgå av förfrågningsunderlaget.

4.2 Förändrad sammansättning av tjänster

En annan möjlighet som analyserats i dialogen med ESV är om en förändrad sammansättning av tjänster skulle kunna ge mindre påverkan på de ekonomiska åtagandena. Exempelvis skulle en komplettering med en mindre omfattande tjänst

inte i samma omfattning medföra långa ekonomiska bindningar. Även det alternativet går dock mot regeringens uppdrag och intention med de utvecklade matchningstjänsterna. En mindre omfattande matchningstjänst möter en annan målgrupp med andra behov. Den vare sig ersätter eller är ett alternativ till deltagare som är i behov av ett omfattande stöd.

4.3 Redovisning av förväntade infrianden

En redovisning av ekonomiska åtaganden utifrån prognostiserade framtida utbetalningar möjliggör en redovisning som bättre överensstämmer med myndighetens anslagsnivåer kommande år. Det ställer dock krav på goda prognoser som går att hantera inom ramen för anslagskrediten för att inte riskera ett anslagsöverskridande. Försiktighetsprincipen vid dessa beräkningar bör gälla, varför redovisning av åtaganden mot bemyndiganderamen bör vara något högre än det faktiskt prognostiserade utfallet.

Hur redovisningen bör göras för att på bästa sätt återspegla förväntade framtida anslagsbelastning skulle kunna regleras genom en skrivning i Arbetsförmedlingens regleringsbrev. Exempel på sådan reglering finns i Jordbruksverkets regleringsbrev där åtaganden gällande miljöersättningar och beslut om stöd till ekologisk produktion som inte är beloppsbestämda, ska i redovisning av beställningsbemyndigande tas upp till det belopp som förväntas belasta framtida anslag. För Arbetsförmedlingen skulle motsvarande förtydligande innebära att åtaganden för tjänster med resultatbaserad ersättning i redovisning av beställningsbemyndigande tas upp till det belopp som förväntas belasta framtida anslag.

Som en konsekvens av politikens inriktning kommer ersättning för resultatbaserade tjänster öka kommande år, vilket leder till en osäkerhet kring behoven av anslagsmedel. Resultaten i form av övergångar till arbete eller studier kommer även att vara konjunkturberoende, något som också innebär en osäkerhet i bedömningen. Ju bättre resultatet för de matchande tjänsterna blir desto större kommer anslagsbelastningen bli.

Samtidigt bör bättre resultat leda till lägre kostnader för ersättning till individen i form av aktivitetsstöd eller arbetslöshetsersättning. Det talar för ett behov av en större flexibilitet mellan anslagen för ersättning till individen och programkostnader. Arbetsförmedlingen har i enlighet med regleringsbrevet för 2021 möjlighet att flytta kostnader motsvarande 750 miljoner kronor mellan dessa anslag. Med en utökad och permanent möjlighet att flytta medel mellan anslagen bedömer Arbetsförmedlingen att flexibiliteten att möta osäkerheterna skulle öka. Som alternativ ser myndigheten även möjligheten att slå samman dessa anslag för en ökad flexibilitet.

4.4 Sammanfattande bedömning

De alternativ som redovisats ovan leder Arbetsförmedlingen till slutsatsen att en redovisning av åtaganden för upphandlade matchningstjänster bör göras utifrån

prognos för förväntad framtida anslagsbelastning. En sådan redovisning speglar bäst intentionen i detta uppdrag, d.v.s. att redovisningen visar en bedömning av vilka åtaganden som kommer att behöva infrias genom utbetalning av anslag. Arbetsförmedlingen föreslår att det regleras i myndighetens regleringsbrev hur redovisningen av åtaganden ska göras enligt nedan:

Åtaganden för tjänster med resultatersättning ska i redovisning av beställningsbemyndigande tas upp till det belopp som förväntas belasta framtida anslag.

Arbetsförmedlingen ser att vid dessa beräkningar ska försiktighetsprincipen tillämpas för att säkerställa tillräckliga anslag även om andelen som går till resultat ökar och därmed medför ökade kostnader.