

Reformerad Arbetsförmedling

*AlmeGas slutbetänkande för
stärkt kompetensförsörjning*

Reformerad Arbetsförmedling
Almega • Kompetensföretagen • Utbildningsföretagen
Januari 2019

Reformerad Arbetsförmedling

*AlmeGas slutbetänkande för
stärkt kompetensförsörjning*

Förord

Kompetenskrisen blir allt mer akut på arbetsmarknaden. Å ena sidan skriker många företag efter arbetskraft, å andra sidan letar många arbetslösa med ljus och lykta efter anställningsmöjligheter. Jobbchansen för de arbetslösa har samtidigt sjunkit trots att de lediga jobben blivit fler.

Parallellt med denna utveckling har Arbetsförmedlingen fått ökade resurser och arbetsmarknadspolitiken har svällt i omfattning. Höjda resurser och lägre resultat är en utveckling som skaver, och myndigheten brottas med sjunkande förtroendesiffror hos allmänheten och hos arbetsgivarna.

Arbetsförmedlingen har blivit allt mer konkurrensutsatt med syfte att öka de arbetslösas valmöjligheter och inflytande och att få fram fler nya lösningar för en effektivare övergång till arbete. Det finns indikationer på att de kompletterande aktörerna bidragit till att höja de arbetslösas sökaktivitet och få dem att närma sig arbetsmarknaden. Men konkurrensutsättningen har inte genomförts på ett sätt som skapar förutsättningar för bästa resultat. Villkoren för de kompletterande aktörerna har varit osäkra och incitamenten att leverera långsiktigt kvalitativa resultat i systemen har varit för svaga.

Konkurrensutsättningen bör fortsätta, det vore förödande att backa från den inslagna vägen. Almega anser att det har blivit dags att överlåta ansvaret för själva genomförandet av de arbetsmarknadspolitiska insatserna åt marknads aktörer. De kompletterande aktörerna bör ges möjligheter att göra mer och att komma in tidigare i processen. De bör ges möjlighet att bli huvudaktörer för genomförandet av utbildnings-, validerings-, väglednings- och matchningsinsatser. Deras uppdrag behöver också utvecklas så att det blir mer matchningsinriktat.

Arbetsförmedlingen har en viktig roll i att administrera den komplicerade arbetsmarknadspolitiken. I detta ligger hantering av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, regelstyrning. Arbetsförmedlingen bör fokusera på myndighetsutövning och på att tillhandahålla en central infrastruktur för matchning i form av platsbanken och andra databaser. Myndigheten bör även utveckla verktygen för profilering och targetning av insatser. En central del för myndigheten är även att arbeta med och utveckla systemen för upphandling och kontroll av arbetsmarknadsinsatser.

I rapporten presenterar Almega, Kompetensföretagen och Utbildningsföretagen en rad förslag för en mer effektiv konkurrensutsättning, med betydligt högre resultatfokus än idag.

Rapporten har författats av Fredrik Voltaire, Ulrica Dyrke och Per Hammar, Almega. Underlag till rapporten har också levererats av analysföretaget Elmsquared. Knutet till arbetet med rapporten har funnits en referensgrupp bestående av medlemmar från Kompetensföretagen och Utbildningsföretagen samt företrädare för dessa organisationer.

Andreas Åström – Chef Påverkan och kommunikation, Almega

Patrik Eidfelt – tf Förbundsdirektör, Kompetensföretagen

Fredric Skälstad – Branschchef, Utbildningsföretagen

Sammanfattning

Arbetsmarknadspolitiken brottas med effektivitetsproblem och Arbetsförmedlingen kämpar med låga förtroendesiffror i olika mätningar. För att höja förtroendet krävs förändringar som visar att både myndigheten och den förda politiken levererar resultat, har hög kostnadseffektivitet och hjälper arbetslösa och arbetsgivare med de utmaningar de står inför.

Arbetsförmedlingen och arbetsmarknadspolitiken har blivit allt mer inriktade på att hjälpa dem som står längst från arbetsmarknaden genom omfattande anställningssubventioner. Arbetsmarknadsutbildning riktad mot bristyrken och åtgärder för matchning har samtidigt minskat i omfattning. Det har inneburit att Arbetsförmedlingen blivit allt mindre relevant för högutbildade, personer i omställning och arbetsgivare som behöver hitta personer med specifik yrkeskompetens.

Kompletterande aktörer spelar en viktig roll genom att avlasta Arbetsförmedlingen och erbjuda de arbetslösa mer intensifierad vägledning och matchning, samt genom att tillhandahålla arbetsmarknadsutbildning. Arbetsmarknadsutbildningen är sedan länge helt konkurrensutsatt, här har Arbetsförmedlingen ingen verksamhet i egen regi. Matchningen är i betydligt lägre grad konkurrensutsatt.

Konkurrensutsättning har blivit allt vanligare både i Sverige och utomlands, som ett sätt att ge de arbetslösa ökade valmöjligheter och att öka drivkrafterna för hög kostnadseffektivitet i matchningen. En fördel med konkurrensutsättning är möjligheten att ersätta aktörerna baserat på vilka resultat de levererar. Resultatersättning har prövats i Sverige, men endast i begränsad omfattning. Andra fördelar med konkurrensutsättning är ökad flexibilitet och större möjligheter att jämföra olika typer av upplägg för att se vad som fungerar bäst. Ett problem i den rådande situationen är dock att det matchningsarbete som Arbetsförmedlingen utför i egen regi inte särredovisas, vilket försvårar jämförelser i transparens.

Konkurrensutsättningen kan och behöver utvecklas och utvidgas. Hela arbetet med matchning, vägledning och validering m.m. bör kunna utföras av kompletterande aktörer. Helst genom valfrihetssystem med en hög grad av resultatersättning. Det skulle ge en tydligare rollfördelning där Arbetsförmedlingen kan fokusera på att administrera och utveckla de arbetsmarknadspolitiska verktygen, arbeta med uppföljning och kontroll samt att tillhandahålla en bra gemensam digital infrastruktur.

Arbetsmarknadspolitiken behöver samtidigt bli mer stabil och evidensbaserad. De åtgärder och insatser som ger bäst resultat bör ges mer resurser och tillåtas växa. Vidare bör anpassningen av den arbetsmarknadspolitiska mixen mellan utbildning, matchning och anställningsstöd ske mer automatiskt än idag. Det förutsätter utveckling av modeller för bedömning, profilering och targetning av insatser.

Arbetet med matchning behöver prioriteras för att minska problemen med flaskhalsar på arbetsmarknaden. De kompletterande aktörerna bör härvid utnyttjas mer för det de är riktigt bra på, nämligen att bygga relationer med arbetsgivare som har rekryteringsbehov. I befintligt system har deras fokus dock kommit att handla mycket om förberedande utbildningsinsatser och höjd jobbsökaraktivitet. De bör istället ges en mer central roll att jobba med matchning och rekrytering; att få arbetslösa i arbete genom att rusta dem för att möta arbetsgivarnas behov.

Almeegas huvudförslag

Låt marknaden göra jobbet

Arbetsförmedlingen har allt för många uppgifter att hantera, vilket skapar rörighet och otydlighet. Det behövs en central arbetsmarknadsmyndighet, men den ska vara mer fokuserad på att administrera och utveckla de arbetsmarknadspolitiska verktygen. Till exempel att tillhandahålla en digital infrastruktur för matchning, som platsbanken, och för bedömning av de arbetslösas behov och förutsättningar. Myndigheten kommer även ha en viktig funktion i att utveckla och följa upp valfrihetssystemen. **Almega föreslår att** all matchning och utbildning bör läggas på externa leverantörer, som därmed blir huvudaktörer för tillhandahållandet av dessa tjänster. Idag är Arbetsförmedlingen både beställare och utförare, och man har haft uppenbara problem med att konkurrensutsätta sig själv.

Konkurrensutsätt bättre än idag

Modellerna för konkurrensutsättning präglas fortfarande av vissa barnsjukdomar och de kompletterande aktörerna har inte fått de bästa förutsättningarna att leverera goda resultat. **Almega föreslår** en rad förbättringar av konkurrensutsättningen, bland annat med en ny ersättningsmodell där leverantörerna i högre grad får betalt efter resultat, progression och lyckad matchning.

Sätt in aktiva åtgärder tidigare med stöd av utvecklad profilering och targeting

Idag måste en arbetslös bli långtidsarbetslös innan mer aktiva åtgärder sätts in kring matchning och utbildning. **Almega föreslår** att profilering och targeting ska ske redan vid den första inskrivningen hos Arbetsförmedlingen, för att tidigt identifiera individer med behov av aktiva insatser. Modellen för profilering och targeting behöver samtidigt utvecklas i riktning mot att bli ett automatiserat och obligatoriskt digitalt verktyg för anvisning av åtgärder och för val av leverantör.

Resultatstyr arbetsmarknadspolitiken

Dagens arbetsmarknadspolitik präglas av ryckighet, rörighet och oförutsägbarhet. De arbetsmarknadspolitiska verktygen är många och politiska beslut har ofta stora konsekvenser för vilka åtgärder som får snabbt ökade eller minskade volymer. Ett tydligt exempel är extratjänsterna som vuxit lavinartat samtidigt som stora neddragningar gjorts inom utbildning och matchning. **Almega föreslår** att de åtgärder som levererade bäst resultat till lägst kostnad automatiskt får ökade resursanslag, och omvänt för de minst effektiva åtgärderna.

Ökat fokus på matchning mot kompetensbrist

Arbetsgivarna måste få väl matchade personer att rekrytera för att myndigheten ska vara relevant. Mer resurser måste gå exempelvis till yrkesinriktad utbildning, för att matcha bland annat långtidsarbetslösa mot bristyrken. Idag läggs stora resurser på anställningsstöd, som i väldigt låg grad leder över till osubventionerat arbete. **Almega föreslår** bland annat ett kompetensavdrag som ger arbetsgivare incitament att utbilda arbetslösa, att en matchningsbonus införs och att en satsning på matchnings-anställningar genomförs.

Innehåll

| | | |
|-----|---|----|
| 1. | Arbetsmarknadspolitik i förändring | 1 |
| 1.1 | Höjda kunskapskrav på arbetsmarknaden | 2 |
| 1.2 | En arbetsförmedling för alla? | 3 |
| 1.3 | Arbetsförmedlingen - en administratör av arbetsmarknadspolitiken..... | 4 |
| 2. | Arbetsförmedlingens prestation och resultat..... | 4 |
| 2.1 | Arbetsförmedlingens marknadsandel som informationskanal | 5 |
| 2.2 | Effektiv matchning: jobbchansen | 7 |
| 2.3 | Allmänhetens och arbetsgivarnas syn på Arbetsförmedlingen..... | 9 |
| 2.4 | Motverka flaskhalsar: Kontakten med arbetsgivare | 11 |
| 2.5 | Övriga prestationsmått | 11 |
| 3. | Arbetsförmedling allt mer konkurrensutsatt..... | 12 |
| 3.1 | Ökad konkurrensutsättning, en internationell trend | 13 |
| 3.2 | Konkurrensutsättning i Sverige | 15 |
| 3.3 | Utvärderingar av konkurrensutsättningen..... | 19 |
| 4. | Analys och förslag | 24 |
| 4.1 | Konkurrensutsatt matchningen helt | 25 |
| 4.2 | Utveckla konkurrensutsättningen | 27 |
| 4.3 | Stärkt kompetensförsörjning, fokus på kompetensbrist..... | 35 |
| 5. | Avslutande ord..... | 37 |

1. Arbetsmarknadspolitik i förändring

De senaste decennierna har arbetsmarknaden förändrats stort, både i Sverige och i omvärlden. Tjänstesamhällets framväxt, digitalisering, globalisering, avregleringar, demografiska förändringar och ökad migration är några exempel på omvälvande trender. Sedan 1990-talets början har två stora finanskriser skakat om ekonomin, och en stor flyktingkris, som medfört påfrestningar för arbetsmarknaden.

Trots dessa omvälvande förändringar står svensk arbetsmarknad riktigt stark, med hög sysselsättningsgrad och stark jobbtillväxt. En förklaring är det låga ränteläget som gynnar konsumtion och tillväxt. En annan förklaring är olika reformer som bidragit till ökat jobbskapande och förbättrad matchning. Rut- och rot-avdragen bidrar till ökad efterfrågan på hushållsnära tjänster, som annars hålls tillbaka av höga skatteklivar. Jobbskatteavdrag och grundavdrag ger ökade incitament att gå från bidrag till arbete. Inom utbildningspolitiken har bland annat etableringen av Yrkeshögskolan inneburit ett ökat utbud av yrkesinriktade utbildningar som är väl matchade mot kompetensbrister på arbetsmarknaden.

Utvecklingen på arbetsmarknaden, av arbetslöshet och sysselsättning, bestäms därmed av en rad samverkande faktorer och politikområden. Arbetsmarknadspolitikerna är ett centralt område, men är samtidigt underordnad de generella villkoren för företagande, investeringar och tillväxt. Jobbskapandet i ekonomin bestäms i huvudsak av andra faktorer som lägger grunden för ett starkt och dynamiskt näringsliv. Men arbetsmarknadspolitikerna spelar en viktig roll, dels för att överbrygga konjunkturnedgångar och dels för att underlätta strukturomvandlingen av näringslivet genom att säkerställa god rörlighet hos arbetskraften, både dess geografiska placering och dess kunskaper och kompetenser.

Arbetsmarknadspolitikerna har två huvuduppgifter:

- 1) Förbättra matchningen på arbetsmarknaden för att minska problem med kompetensbrist som ger flaskhalsar i produktionen av varor och tjänster i privat och offentlig sektor.
- 2) Förbättra jobbchanserna för de arbetslösa, särskilt för dem som står längst från arbetsmarknaden.

Ansvarig myndighet är Arbetsförmedlingen, som har en verktygslåda bestående av bland annat arbetsmarknadsutbildning, anställningsstöd, bedömning och coaching, databas med platsannonser. Dessa verktyg ingår i det som brukar kallas aktiv arbetsmarknadspolitik. Den aktiva arbetsmarknadspolitikerna består i korthet av matchningsaktiviteter, arbetsmarknadsutbildning och av anställningssubventioner. Därutöver finns det också en passiv arbetsmarknadspolitik som består främst av arbetslöshetsersättning och inkomstskydd vid arbetslöshet.

Sverige har länge haft större betoning på aktiv arbetsmarknadspolitik än många andra länder, bland annat till följd av att full sysselsättning var ett centralt politiskt mål under efterkrigstiden. Aktiv arbetsmarknadspolitik innebär både att staten aktivt ingriper i arbetsmarknadens funktionssätt, genom åtgärder för förbättrad matchning och ökad rörlighet hos arbetskraften, och att det finns en tydlig arbetslinje.

En topp för den aktiva arbetsmarknadspolitikerna nåddes under 1990-talets mitt till följd av finanskrisen, då som mest 5 procent av arbetskraften omfattades av olika åtgärder och kostnaderna uppgick till mer än 3 procent av BNP. Samtidigt visade flera av de uppföljningar som genomfördes att det fanns stora effektivitetsproblem. Skattningar som genomfördes i början av 2000-talet visade att alla de studerade arbetsmarknadsprogrammen medförde undanträngningseffekter. Subventionerade anställningar trängde undan

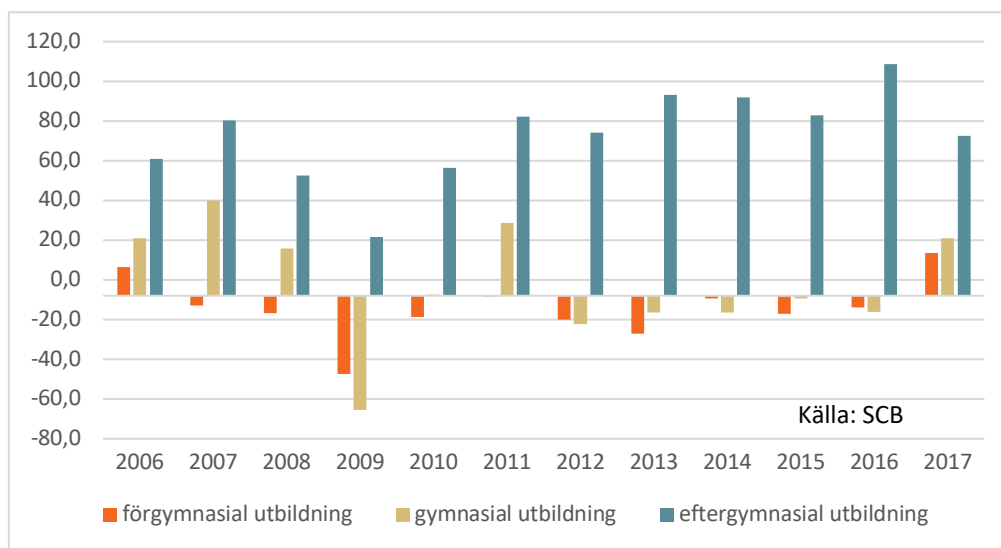
cirka 64 - 66 procent av den reguljära sysselsättningen och arbetsmarknadsutbildningen trängde undan cirka 16 procent (ej signifikant resultat)¹.

1.1 Höjda kunskapskrav på arbetsmarknaden

Globalisering och teknologisk utveckling exempelvis i form av digitalisering innebär att kunskapskraven höjs på arbetsmarknaden. Näringslivet och arbetsmarknaden har de senaste decennierna förändrats stort genom minskad sysselsättning inom en rad yrken och branscher, och snabb jobbtillväxt på andra områden. De kvalificerade jobben har vuxit i omfattning, medan de låg- och medelkvalificerade jobben haft en svagare utveckling.

Nedanstående diagram visar de årliga sysselsättningsförändringarna fördelat på de sysselsattas utbildningsnivå.

Diagram 1. Sysselsättningsutveckling per utbildningsnivå, 2006 - 2017.



Diagrammet indikerar att de jobb som kräver eftergymnasial utbildning blivit allt fler, samtidigt som sysselsättningen minskat för personer med förgymnasial utbildning. Diagrammet indikerar att arbetsmarknaden blivit allt mer tudelad eller polariserad, även om nedgången inte är dramatisk för sysselsättningen bland de lägst utbildade. Motverkande krafter har varit en generellt god ekonomisk utveckling med stigande reala inkomster och demografiska förändringar som medfört både stora pensionsavgångar och ökade behov av vårdpersonal i omsorgen. Sysselsättningen bland personer med kortare utbildningsbakgrund kan också ha hållits uppe av politiska reformer som syftat till att skapa fler enkla och medelkvalificerade jobb, exempelvis rut- och rot-avdrag, jobbskatteavdrag, subventionerade anställningar och ökat utrymme för visstidsanställningar.

Antalet subventionerade anställningar har ökat från 80 000 år 2000 till 130 000 år 2018. Dessutom har uppskattningsvis mellan 30 000–40 000 enkla jobb stimulerats fram genom införandet av rut- och rot-avdrag². Utan dessa och andra åtgärder hade utvecklingen varit ännu svagare för de med förgymnasial utbildning på arbetsmarknaden.

¹ Dahlberg, Matz; Forslund, Anders. Direkta undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, Ekonomisk Debatt 2000 nr 8.

² <http://du.diva-portal.org/smash/get/diva2:1134016/FULLTEXT01.pdf>

1.2 En arbetsförmedling för alla?

De försämrade jobbchanserna för dem med låg utbildning skapar utmaningar för Arbetsförmedlingen. Antalet inskrivna arbetslösa med förgymnasial utbildning har fördubblats från cirka 53 000 till 106 000 mellan 2008 och 2018. Därtill är övergången till arbete betydligt svagare för denna målgrupp, endast cirka 2,5 procent går till osubventionerat arbete. Det innebär sammantaget att Arbetsförmedlingen lägger allt mer tid och resurser på denna målgrupp. En stor del av de lågutbildade arbetslösa är nyanlända och där är övergången till osubventionerat arbete cirka 1 procent³.

Arbetsförmedlingens ökade fokusering på dem med sämst förutsättningar på arbetsmarknaden innebär också att myndigheten jobbat allt mindre med att tillmötesgå arbetsgivarnas rekryteringsbehov genom att erbjuda väl matchad arbetskraft. Redan idag väljer arbetsgivarna i stor utsträckning andra rekryteringskanaler än Arbetsförmedlingen. Bara 17 procent av företagen planerar att hantera sitt kompetensbehov genom att rekrytera genom Arbetsförmedlingen de närmaste tre åren visar Svenskt Näringslivs rekryteringsenkät.⁴ När arbetsgivarnas intresse svalnar kommer även arbetslösa med starkare ställning att bli mindre benägna att ta hjälp av myndigheten.

Arbetsförmedlingen möter också ökad konkurrens från andra matchningsaktörer på arbetsmarknaden, både privata matchnings- och utbildningsföretag och från initiativ av arbetsmarknadens parter, som exempelvis trygghetsfonderna.

Trygghetsfonderna

Arbetsmarknadens parter har tecknat omställningsavtal för anställda som riskerar uppsägning, vilket resulterat i att det bildats centrala trygghetsfonder, TSL för arbetare, och TRR för tjänstemän, anställda inom staten och inom ideell och kulturell verksamhet.

Trygghetsfonden TSL (privatanställda arbetare) förvaltar Sveriges största omställningsförsäkring och hjälper i genomsnitt 15 000 personer till nytt jobb varje år. Runt 80 procent av dem som får hjälp kommer i arbete. Den som blir uppsagd på grund av arbetsbrist får träffa en omställningsrådgivare från TSL för att få information om möjligheterna. TSL väljer sedan omställningsaktör och jobbcoach till deltagaren. Förutom hjälp att söka jobb erbjuds även kortare yrkesutbildning.

Trygghetsrådet TRR har 35 000 företag i privat sektor anslutna, med totalt cirka 950 000 medarbetare. TRR tillhandahåller rådgivning vid uppsägningar både till arbetsgivare och arbetstagare, samt verktyg och insatser för övergången till nytt arbete. Nio av tio som får hjälp av TRR kommer till nytt arbete.

Kompetensföretag matchar och utbildar allt fler

Bemanningsbranschen har vuxit från några tusen anställda i mitten av 1990-talet till 83 000 år 2018⁵. En del av dessa företag har blivit viktiga aktörer som genomför stora delar av den matchningsinriktade arbetsmarknadspolitiken. Över 80 000 arbetslösa deltog under år 2016 i stöd- och matchningstjänster utförda av privata aktörer som upphandlats av Arbetsförmedlingen, och år 2017 hade antalet stigit till över 90 000⁶.

³ Arbetsförmedlingen, Arbetsmarknadsrapport 2018.

⁴ Svenskt Näringsliv, Rekryteringsenkäten 2018, sidan 28.

⁵ Kompetensföretagen, Kompetensrebellerna, 2018.

⁶ Norberg, Helen. Hur kan externa aktörer bidra till bättre arbetsförmedlingstjänster - eller "it's all about execution", Fores, 2018

Utbildningsföretag med inriktning mot vuxnas lärande har ökat antalet anställda från 8 500 år 1997 till 14 800 år 2016⁷. Det finns också en trend mot att fackförbund och branschorganisationer erbjuder allt mer utbildningsinsatser till sina medlemmar.

När Arbetsförmedlingen blir mindre relevant för stora grupper av arbetstagare och arbetsgivare uppstår frågan om vad myndighetens roll och uppdrag bör vara i framtiden.

1.3 Arbetsförmedlingen - en administratör av arbetsmarknadspolitiken

Under det senaste decenniet har stora resurser gått till att bygga ut Arbetsförmedlingen och till att utöka den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Kostnaderna för Arbetsförmedlingen och arbetsmarknadspolitiken har följaktligen ökat och den administrativa bördan har därmed blivit tyngre för myndigheten.

Budgeten för hela arbetsmarknadspolitiken var år 2018 uppe i 76,8 miljarder, från 61,8 miljarder år 2008. Dessa siffror inkluderar stora kostnader för arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd, dvs transfereringar till de arbetslösa. Om man istället bara tittar på kostnaderna för Arbetsförmedlingens organisation samt för arbetsmarknadspolitiska program (utbildning, anställningsstöd, Samhall) så låg nivån på 46,7 miljarder i budgeten för år 2018, en uppgång från 24,2 miljarder år 2008⁸. En ökning med över 20 miljarder kronor.

År 2008 låg budgeten för myndighetens förvaltningskostnader på 4,7 miljarder kronor, och antalet anställda var cirka 9 000. År 2018 var budgeten för förvaltningskostnaderna uppe i 8,4 miljarder och antalet tillsvidareanställda var i oktober 2018 uppe i 13 200 personer.

I Arbetsförmedlingens rapport Arbetsmarknadspolitiska program, återrapport 2017 redovisas arbetet med de 27 olika program och insatser myndigheten administrerar. Knappt 21 procent av personalresurserna används till att rusta de arbetssökande. Övrig tid läggs på bland annat administration av program med aktivitetsstöd (9 procent), administration av subventionerade anställningar (8 procent), granskning av aktivitetsrapporter (4 procent), ledning (6 procent), internutbildning (4,5 procent) och 12 procent för prognosarbete och andra huvudkontorsuppgifter. 12 procent av tiden går också till leverantörsuppföljning och andra funktioner. 9 procent av tiden läggs på kontakter med arbetsgivare.

Antalet nya och pågående beslut om deltagande i program med aktivitetsstöd uppgick till 735 300 under 2017⁹. Den stora volymen beslut medför en betydande administrativ börda, särskilt som besluten fördelas på minst 25 olika program och insatser med olika regelverk och krav. Dessutom lägger arbetsförmedlarna ner en stor del av sin tid på att följa upp de arbetslösas aktivitetsrapporter.

Arbetsförmedlingen tycks mer och mer ha övergått till att bli en administrativ förvaltare av arbetsmarknadspolitik än att ha kontakt med arbetslösa och matcha dem mot lediga jobb. Det väcker frågan om rollfördelningen och myndighetsstrukturen behöver ses över, för att bättre matcha den nya inriktningen.

2. Arbetsförmedlingens prestation och resultat

Hur presterar Arbetsförmedlingen? Frågan är inte enkel att besvara, av flera skäl. Ett antal yttre och inre faktorer påverkar bilden av vilka resultat Arbetsförmedlingen levererar. En

⁷ SCB, Företagsdatabasen, SNI 85.5 vuxenutbildnings- och övriga skolor

⁸ Jämförelse av regeringens budgetpropositioner för 2008 och 2018.

⁹ Arbetsförmedlingen, Arbetsmarknadspolitiska program, Årsrapport 2017

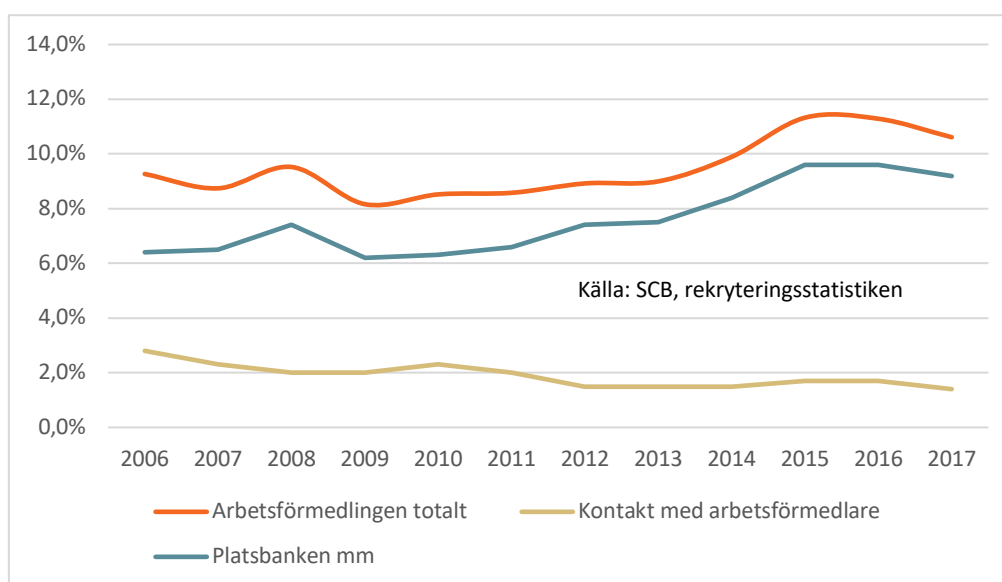
faktor är konjunkturens påverkan på jobbskapandet i ekonomin vilket gör att övergången till arbete kan höjas och sänkas och därmed kan Arbetsförmedlingens resultat se ut att förbättras eller försämrats. En annan faktor är sökandesammansättningen, om andelen lågutbildade och svårplacerade ökar bland de arbetslösa kan resultatet försämrats. Arbetsförmedlingens resultat kan också vara svårt att skilja från effekter av samarbete med externa aktörer, kommuner, företag och ideella aktörer. Dessutom redovisar inte Arbetsförmedlingen kostnaderna för olika program och insatser på ett sätt som underlättar jämförelser av kostnadseffektivitet. Ytterligare ett dilemma är att Arbetsförmedlingens effektivitet i sin tur påverkas av regeringens uppdrag, eftersom arbetsmarknadspolitikens utformning bestäms i hög grad av regering och riksdag och kan fluktuera beroende på politisk inriktning.

I detta avsnitt väljer vi att titta närmare på några faktorer som kan ge en indikation avseende Arbetsförmedlingens resultat.

2.1 Arbetsförmedlingens marknadsandel som informationskanal

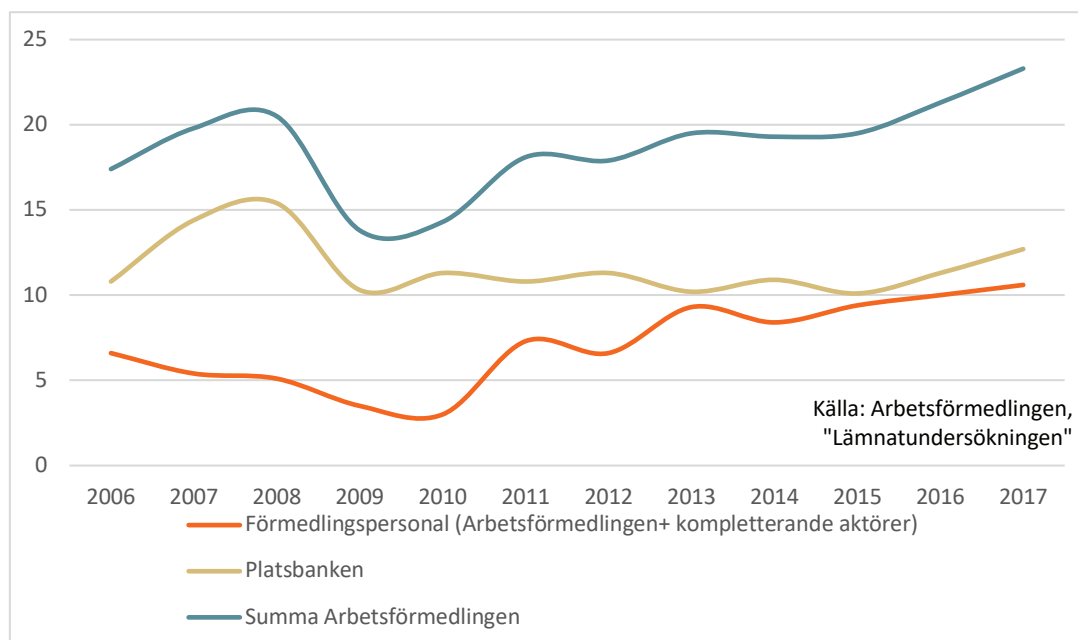
Arbetsförmedlingen har uppdraget att förmedla information om de lediga jobben till de arbetssökande. Framst för de arbetslösa men även för arbetsökande i bred bemärkelse.

Diagram 2. Arbetsförmedlingens andel av alla externrekryteringar på arbetsmarknaden.



Diagrammet ovan gäller alla personer som rekryterades av en ny arbetsgivare (dvs ej internrekrytering), och utgår från en fråga i SCB:s arbetskraftsundersökning om via vilken kanal de fick reda på att jobbet var ledigt. Arbetsförmedlingen har fått en större betydelse för jobbförmedlandet på arbetsmarknaden under perioden 2006 - 2018 som helhet, men det är främst tack vare de arbetslösas möjligheter att själva söka jobb via platsbanken – där de lediga jobben annonseras. Arbetsförmedlarna själva spelar en allt mer marginell roll för att förmedla jobb, enligt ovanstående diagram. Av de som fått nytt jobb i ett nytt företag har en minskad andel fått informationen om jobbet i kontakt med arbetsförmedlare. Ovanstående diagram gäller alla som fått nytt jobb i ett nytt företag, både arbetslösa och redan anställda. Nedanstående diagram särredovisar utvecklingen för de arbetslösa som fått nytt jobb hos en ny arbetsgivare (har externrekryterats).

Diagram 3. Andel arbetslösa som fått arbete har fått information om jobbet via AF.



Diagrammet ovan indikerar att Arbetsförmedlingens totala marknadsandel som informationskanal för arbetslösa som hittat jobb ligger runt 20 procent, och att andelen har stigit under perioden 2006–2017. Till skillnad mot föregående diagram är marknadsandelen högre vilket är naturligt eftersom de arbetslösa är den primära målgruppen. Statistiken kommer från två olika källor vilket kan vara en förklaring till att det ser olika ut. Föregående diagram bygger på arbetskraftsundersökningarna som SCB genomför. Ovanstående diagram bygger på Arbetsförmedlingens egen undersökning "lämnatundersökningen".

Lämnatundersökningen visar att förmedlingspersonalen, som både inkluderar Arbetsförmedlingens egen personal och personal hos de kompletterande aktörerna, har en större betydelse för att informera om lediga jobb för de arbetslösa¹⁰. Förmedlingspersonalen har också ökat sin marknadsandel som informationskanal under perioden. Det finns ingen information om det är Arbetsförmedlingens egen personal, de kompletterande aktörernas personal, eller båda, som har ökat.

Arbetsförmedlingen lyfter fram att tänkbara förklaringar till en ökad marknadsandel för myndigheten är satsningar på digitalisering och en ökad andel inskrivna arbetslösa med etableringssvårigheter, som behöver mer personligt stöd¹¹.

Sammanfattningsvis visar statistiken att Arbetsförmedlingen har betydelse för hur de som får arbete hittar information om jobbet. Sett till arbetsmarknaden som helhet är betydelsen ganska låg, men för de arbetslösa är betydelsen högre. Arbetsförmedlingen har blivit en mer nischad aktör med fokus på dem som står längst från arbetsmarknaden. Statistiken bekräftar det som Arbetsförmedlingen själva lyfter fram, att digitalisering av Arbetsförmedlingens tjänster har bidragit till att man lyckas bättre som informationskanal till arbete. Arbetsförmedlarna har samtidigt fått ökad betydelse som informationskanal för de

¹⁰ Med kompletterande aktörer avses leverantörer av matchnings- och utbildningstjänster som upphandlats av Arbetsförmedlingen. Kompletterande aktörer består av såväl privata företag, ideella föreningar och partsgemensamma organisationer.

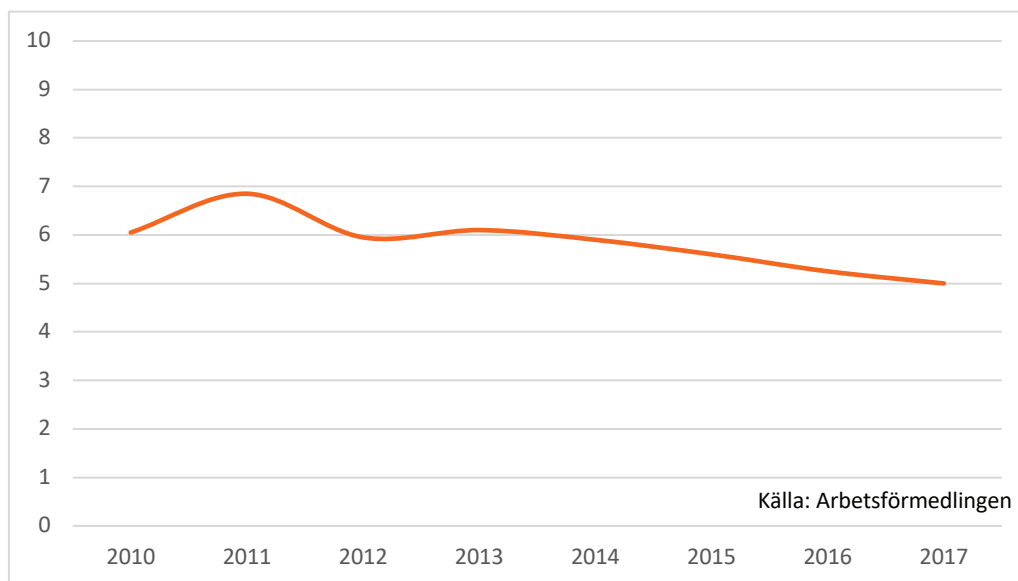
¹¹ Arbetsförmedlingens roll som informationskanal, Arbetsförmedlingen 2018.

arbetslösa som får jobb. I statistiken inkluderas även kompletterande aktörer i begreppet arbetsförmedlare.

2.2 Effektiv matchning: jobbchansen

Ett mått på effektivitet är den så kallade jobbchansen, som i korthet är andelen av de arbetssökande som får jobb varje månad, med eller utan stöd. Jobbchansen är ett centralt effektivitetsmått som tas fram av Arbetsförmedlingen och som presenteras i myndighetens årsredovisningar. I nedanstående diagram redovisas jobbchansen för övergången till osubventionerat arbete.

Diagram 4. Andel arbetslösa som varje månad fått ett osubventionerat arbete, procent.



Linjen i diagrammet visar chansen att få ett osubventionerat arbete för en genomsnittlig arbetssökande som är inskriven vid Arbetsförmedlingen. Måttet relaterar utflödet till arbete mot antalet befintliga och nyinskrivna arbetslösa. Nedgången i diagrammet ovan kan därmed påverkas både av ett förändrat utflöde från och ett förändrat inflöde till Arbetsförmedlingen. Utflödet påverkas både av Arbetsförmedlingens eget matchningsarbete och arbetsmarknadspolitikens effektivitet, samt av den generella efterfrågan på arbetsmarknaden dvs antalet lediga jobb. Inflödet till arbetslöshet påverkas också av konjunkturen, av förändringar i arbetskraftens sammansättning (som påverkas exempelvis av invandring) och av förändringar på arbetsmarknaden och i trygghetssystemen.

Arbetsförmedlingen har tagit fram statistik som visar att jobbchansen var betydligt högre under perioden 2000–2008. Då låg jobbchansen på cirka 10 procent vilket är dubbelt så högt som idag, nu ligger den genomsnittliga jobbchansen på 5 procent.

En tänkbar förklaring till den försämrade jobbchansen är förändringar i sökandesammansättningen till följd av ökad flykting- och anhöriginvandring. Under perioden 2005 till 2015 ökade invandringen från Irak kraftigt, och under 2013–2015 kom en stor grupp flyktingar från Syrien. Även Somalia, Eritrea, Etiopien och Afghanistan har varit stora flyktingländer de senaste åren. En allt större del av de arbetslösa utgörs till följd av detta av utrikes födda med svag utbildningsbakgrund.

Riksrevisionen drar i en rapport dock slutsatsen att endast cirka 33 procent av den försämrade jobbchansen kan förklaras av förändrad individsammansättning. Invandringen från de ovan uppräknade länderna förklarar i sin tur endast 23 procentenheter av de 33 procenten¹².

Vad förklarar då de övriga 67 procenten av den minskade jobbchansen? En tänkbar förklaring skulle kunna vara att efterfrågan på arbetskraft minskat eller att konkurrensen om de lediga jobben ökat. Nedanstående diagram redogör för hur efterfrågan på arbetsmarknaden relateras till utbudet av arbetskraft. Ett mått som brukar benämnas arbetsmarknadens täthet. Hög täthet indikerar hög efterfrågan på arbetskraft relativt utbudet av arbetskraft.

Diagram 5. Arbetsmarknadens täthet, andel lediga jobb per arbetslös, procent.

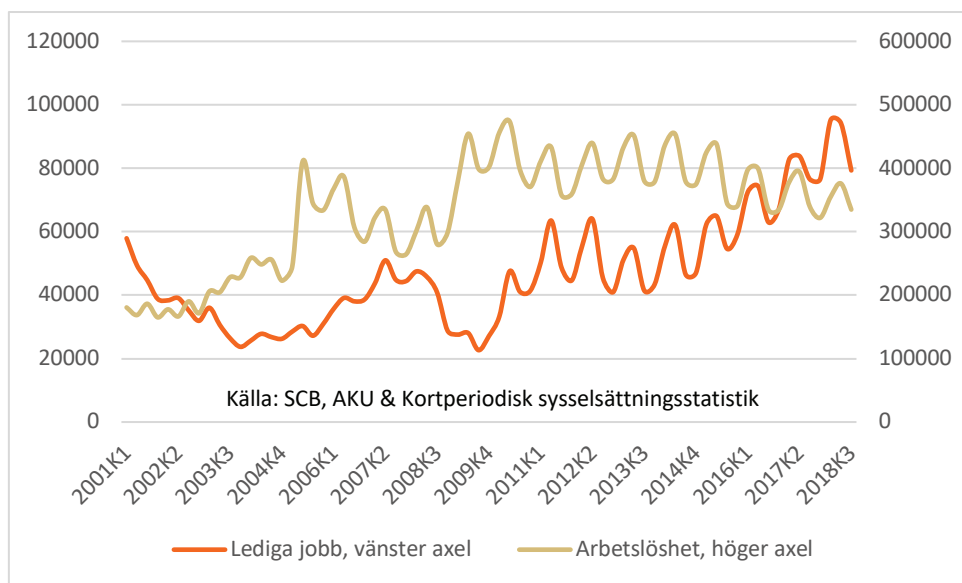


Arbetsmarknadens täthet var som högst i början av 2000-talet och under andra halvan av 2010-talet. Det är svårt att utifrån diagrammet säga vad som är normalläget för arbetsmarknaden. Medelvärde för täthetsmålet ligger på 0,15 för den redovisade perioden och medianen är 0,14. Från och med första kvartalet 2015 har tätheten legat över medianen för hela perioden och därefter har tätheten ökat kraftigt.

Diagrammet ovan indikerar att den försämrade jobbchansen inte kan förklaras av låg efterfrågan på arbetskraft relativt antalet arbetslösa. Arbetsmarknaden har snarare utvecklats mycket gynnsamt vilket borde ha underlättat Arbetsförmedlingens arbete med att hitta jobb åt de arbetslösa. Nedanstående diagram visar samma statistik fast uppdelat på lediga jobb och arbetslöshet, vilket ger en mer nyanserad bild av utvecklingen.

¹² Matchningen på arbetsmarknaden – sökandesammansättningens betydelse, Riksrevisionen 2017:26

Diagram 6. Lediga jobb och arbetslöshet, antal.



Även om tätheten på arbetsmarknaden var lika hög i början som i slutet av perioden, har stora förändringar skett. Både de lediga jobben och arbetslösheten har ökat rejält. Idag är antalet lediga jobb rekordhøgt samtidigt som arbetslösheten är inne i en nedåtgående trend.

Arbetsförmedlingen och arbetsmarknadspolitiken har under de senaste åren fått ökade resurser samtidigt som jobbchansen har minskat för de arbetslösa. Utvecklingen kan inte förklaras av läget på arbetsmarknaden, även om en delförklaring är att sammansättningen bland de arbetslösa ändrats till följd av flyktinginvandringen. Statistiken indikerar sammantaget att Arbetsförmedlingens och arbetsmarknadspolitiken effektivitet har minskat.

2.3 Allmänhetens och arbetsgivarnas syn på Arbetsförmedlingen

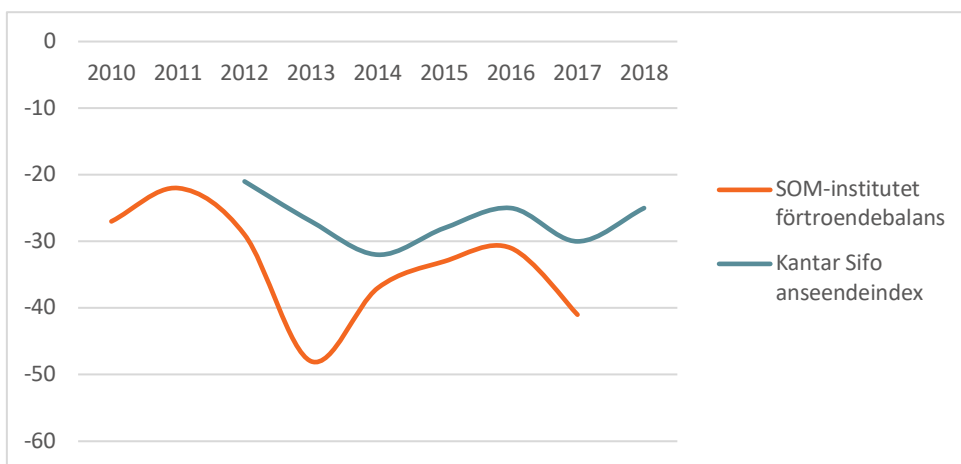
Det finns en rad aktörer som mäter allmänhetens förtroende och syn på myndigheter. En av dessa är SOM-institutet vid Göteborgs universitet, som sedan 1986 genomför en återkommande enkätundersökning till allmänheten om deras attityder och beteenden. SOM-institutet undersöker bland annat allmänhetens förtroende för olika myndigheter. En annan aktör är Kantar Sifo, ett företag som gör medie- och opinionsundersökningar, bland annat tar man fram ett anseendeindex för olika myndigheter.

Diagram 7 nedan visar att Arbetsförmedlingen har en kraftigt negativ förtroendebalans och ett likaledes negativt anseendeindex. I korthet handlar måtten om balansen av antalet personer som ser positivt och som ser negativt på myndigheten.

Andra myndigheter har betydligt mer positiva värden, i anseendeindex 2018 toppar Kustbevakningen rankingen bland myndigheter med + 61 i indexvärde, jämfört med - 25 för Arbetsförmedlingen. I SOM-institutets mätningar under perioden 2010–2017 över svenska folkets syn på olika myndigheter hamnar Arbetsförmedlingen i botten med betygsbalansen -35, samtidigt som Skatteverket hamnar i topp med balansvärdet +65¹³.

¹³ Holmberg, Sören. Offentlig verksamhet får sämre betyg. SOM-institutet, 2018

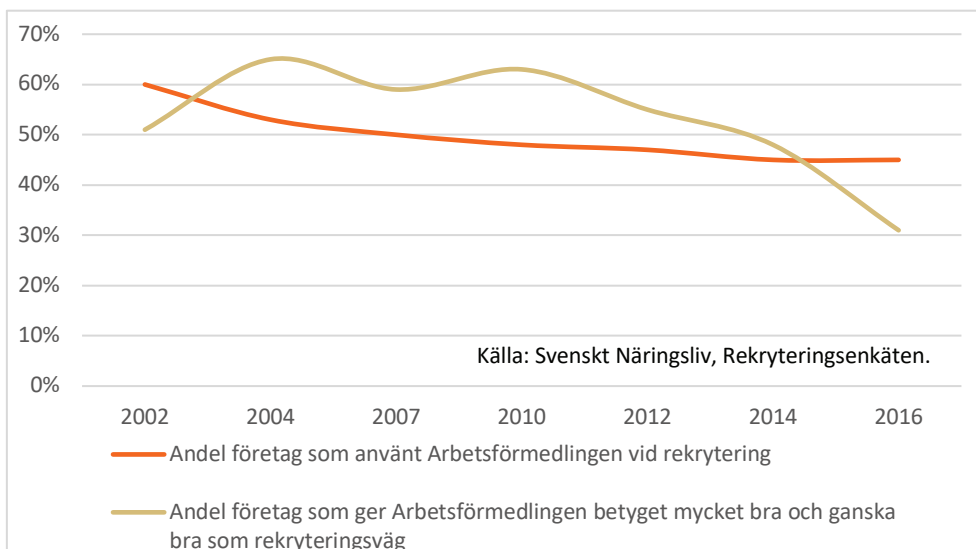
Diagram 7. Allmänhetens förtroende för Arbetsförmedlingen.



Y-axeln visar för SOM-institutet förtroendebalansen, dvs differensen mellan andelen svarande som anger att man har mycket eller ganska stort förtroende för Arbetsförmedlingen minus andelen svarande som anger att man har litet eller mycket litet förtroende för myndigheten. Y-axeln visar för Kantar Sifos anseendeindex ett sammansatt indexvärde av olika delkomponenter som personligt intryck, förtroende, kvalitet i myndighetsutövning och framgång.

Ovanstående diagram handlar om allmänhetens syn på Arbetsförmedlingen. Det är också intressant att följa hur arbetsgivarna ser på myndigheten, se diagram 8 nedan.

Diagram 8. Andel arbetsgivare som använder och ser positivt på Arbetsförmedlingen.



Diagrammet visar att Arbetsförmedlingen används allt mindre som rekryteringskanal av företag som rekryterar, och att andelen företag som ger myndigheten bra betyg i detta avseende också faller.

Statistiken är hämtad från Svenskt Näringslivs rekryteringsenkät, som genomförs vartannat år med frågor till medlemsföretag om bland annat vilka rekryteringskanaler de använder och hur kanalerna bedöms fungera.

2.4 Motverka flaskhalsar: Kontakten med arbetsgivare

Det finns indikationer på att Arbetsförmedlingen inte har särskilt starkt fokus på att tillmötesgå arbetsgivarnas rekryteringsbehov som tidigare. Till exempel har myndigheten dragit ner på den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen och på andra aktiva insatser för matchning till arbete.

Tidigare hade varje Arbetsförmedling i regel en lokal arbetsgivargrupp som arbetade med arbetsgivare, tog emot matchningsuppdrag och anordnade rekryteringsträffar för arbetsgivare som behöver anställa. I varierande utsträckning finns arbetsgivargrupperna fortfarande kvar men generellt sett har det lokala arbetsgivararbetet minskat i omfattning.

Arbetsgivarkontakter ska vara en del av arbetsförmedlarens dagliga arbetsuppgifter. Idén har varit att arbetsförmedlare ska etablera företagskontakter för att aktivt matcha arbetsökande. Men arbetsförmedlarna har utvecklats till att bli mer av generalister och kontakterna med arbetsgivarna har minskat¹⁴.

Sett till det sammanlagda arbetsgivararbetet visar Arbetsförmedlingens schablonuppskattning att myndigheten under 2017 har lagt 16,4 procent av de totala tillgängliga personalresurserna på arbetet med arbetsgivare. Av dessa resurser användes fyra procentenheter för att ta beslut om subventionerade anställningar. 2017 fattades 290 000 beslut om subventionerade anställningar på Arbetsförmedlingen. Mellan 2016 och 2017 minskade de tillgängliga personalresurserna för arbetsgivararbete från 10,6 till 9,3 procent.

Arbetsförmedlingens egen arbetsgivarundersökning visar att 9 av 10 arbetsgivare är nöjda med orderhanteringen hos myndigheten. En order är när en arbetsgivare lägger in en platsannons eller beställer ett urval av kandidater till en tjänst. De senaste 10 åren har andelen av arbetsgivarna som anser att de får tag med tillräckligt antal arbetsökande via Arbetsförmedlingen som de kan anställa sjunkit från cirka 90 till drygt 70 procent.

Enligt Svenskt Näringslivs rekryteringsenkät framgår att bara drygt 30 procent av arbetsgivarna är nöjda med Arbetsförmedlingen när de rekryterat. Färre än 20 procent avser att ta hjälp av Arbetsförmedlingen i sitt rekryteringsarbete de kommande tre åren.¹⁵ Denna skillnad i vad företagarna anser om Arbetsförmedlingen kan tolkas som att de arbetsgivare som har goda kontakter med Arbetsförmedlingen får den hjälp de efterfrågar men att det stora flertalet av företagen inte får eller har kontakt med Arbetsförmedlingen. Den ökade svårighet som arbetsgivarna upplever i att få tag på kandidater till de lediga jobben visar också att Arbetsförmedlingen inte har intensifierat arbetet med att matcha kandidater till de lediga jobben under högkonjunkturen.

2.5 Övriga prestationsmått

Kontakter med arbetsökande

Enligt en rapport från IFAU (2017) är det genomsnittliga antalet besök av arbetslösa hos arbetsförmedlare lågt. År 1993 - 2016 var snittet 1,4 möten den första inskrivningsmånaden som arbetslös. Efter inskrivningsmånaden var antalet besök 0,38 per månad i snitt.

Effektiva insatser för dem som står längst ifrån arbetsmarknaden

Arbetsförmedlingen har blivit allt mer inriktad på att hjälpa nyanlända, lågutbildade och andra svaga grupper in på arbetsmarknaden. Men hur bra lyckas man med sitt uppdrag?

¹⁴ Statskontoret, Analys av Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete, 2016

¹⁵ Svenskt Näringsliv. Rekryteringsenkäten 2018 sidan 27.

Ett centralt mått i detta sammanhang är övergången till osubventionerat arbete. Ett annat centralt mått är graden av aktivering och utveckling av de arbetslösa, dvs deras deltagande i olika arbetsmarknadspolitiska program som syftar till att hjälpa dem söka jobb och att höja deras kunskap och kompetens.

De nyanländas övergång till osubventionerat arbete är låg, under 2017 fick knappt en procent av de nyanlända ett osubventionerat arbete. Av hela gruppen utomeuropeiskt födda fick endast två procent osubventionerat arbete, och bland dem med förgymnasial utbildning var övergången två och en halv procent¹⁶.

En orsak är att myndigheten tycks välja en arbetsmarknadspolitisk mix som inte är effektiv. Till exempel ökar satsningarna på extratjänster snabbt, och volymerna har på bara några år ökat från noll till närmare 20 000 personer. Men resultaten är kläna, under 2017 och 2018 har endast 2,3 procent ett osubventionerat arbete 90 dagar efter avslutad extratjänst. Detta kan jämföras med resultaten för arbetsmarknadsutbildning där 38,5 procent har ett osubventionerat arbete 90 dagar efter avslutad insats samt åtgärden stöd och matchning där 28,8 procent har ett osubventionerat arbete 90 dagar efteråt. Men på dessa områden minskar istället deltagarvolymerna.

Lokal närvaro

I en nyligen publicerad granskning av Arbetsförmedlingens lokala kontor visade Sveriges Kommuner och landsting att det saknas arbetsförmedlingskontor i 72 kommuner.¹⁷ De nyanlända i Arbetsförmedlingens etableringsprogram kan drabbas av sämre service. Utvecklingen går mot att kommunala social- och arbetsmarknadsförvaltningar kompenserar för arbetsförmedlingens frånvaro och bristande resultat genom att lägga egna resurser på projekt av arbetsmarknadspolitisk karaktär.

Effektiva kontor

När Riksrevisionen granskade olika kontors resurseffektivitet under perioden 2004–2010 framkom skillnader som kunde översättas till att cirka 17 000 fler arbetslösa skulle ha kommit i arbete om alla kontor var lika effektiva som de mest effektiva. Den främsta förklaringen till skillnaden i effektivitet är mjuka faktorer som organisering, styrning och ledarskap.

Riksrevisionen kom i sin studie fram till att Arbetsförmedlingen i genomsnitt skulle kunna öka utflödet till arbete eller utbildning med åtta procent utan att tillföra extra resurser. När Arbetsförmedlingen följde upp Riksrevisionens studie med en egen granskning för perioden 2009–2012 kom man fram till att effektiviteten minskat ytterligare, och att utflödet skulle kunna öka med elva procent utan extra resurser.

3. Arbetsförmedling allt mer konkurrensutsatt

Ett generellt argument för konkurrensutsättning är att marknadsmekanismer kan höja effektiviteten i produktionen av tjänster, oavsett vilka tjänster det handlar om. När det gäller arbetsmarknadsåtgärder förväntas privata aktörer kunna bidra med snabbare övergångar till arbete för deltagarna och en kostnadseffektiv verksamhet. Privata företag har starka incitament att vara innovativa och kostnadseffektiva. Etablering av nya alternativ kan också motivera de befintliga offentliga verksamheterna att förbättra sina prestat-

¹⁶ Arbetsförmedlingen, Arbetsmarknadsrapport 2018

¹⁷ Kartläggning av Arbetsförmedlingens kontor och bemanning i kommunerna. Hur påverkar närvaron arbetet med nyanlända och andra arbetssökande. Sveriges Kommuner och Landsting 2018.

ioner. När det blir en större bredd av aktörer uppstår också ökade specialiseringsmöjligheter. Aktörer kan nischa sig och hitta skräddarsydda lösningar för speciella grupper arbetssökande. Ytterligare ett argument är att privatisering ökar valfriheten för de personer som är beroende av arbetsmarknadspolitiken.¹⁸

Privata företag och ideella organisationer skiljer sig från offentlig verksamhet exempelvis vad gäller arbets sätt, kontaktnät, kunskap och erfarenhet. Dessutom gäller olika regelverk och det finns även skillnader avseende incitament och resurser. Genom att anlita externa aktörer kan man öka flexibiliteten och jobba mer med resultatbaserad ersättning. Arbetsmarknadspolitiken ges möjlighet att utvecklas mer experimentellt och evolutionärt, genom att testa olika modeller för styrning och genom att låta de åtgärder och aktörer som levererar resultat få möjligheter att utvecklas.

I Arbetsförmedlingens egen "Strategi för upphandlade arbetsförmedlingstjänster" (2017) identifieras såväl hög grad av flexibilitet som tillgång till extern kompetens och stark innovationsförmåga som särskilt centrala drivkrafter för upphandling av arbetsförmedlingstjänster från externa aktörer.

3.1 Ökad konkurrensutsättning, en internationell trend

I länder som Storbritannien, Danmark och Tyskland har man lagt ut delar av arbetsmarknadspolitiken genomförande på privata aktörer genom olika former av konkurrensutsättning. Vissa länder har gått ännu längre, exempelvis Australien och Nederländerna, genom att lägga ut hela verksamheten på den privata marknaden.

Storbritannien

I Storbritannien infördes i början av 2000-talet så kallade Employment Zones, särskilda områden där privata aktörer fick möjlighet att erbjuda tjänster till långtidsarbetslösa. Programmet ersattes år 2011 av The Work Programme som innebar att privata företag fick möjlighet att erbjuda tjänster till arbetslösa i hela Storbritannien, med starka incitament för företagen att vara innovativa och hitta jobb till de arbetslösa.

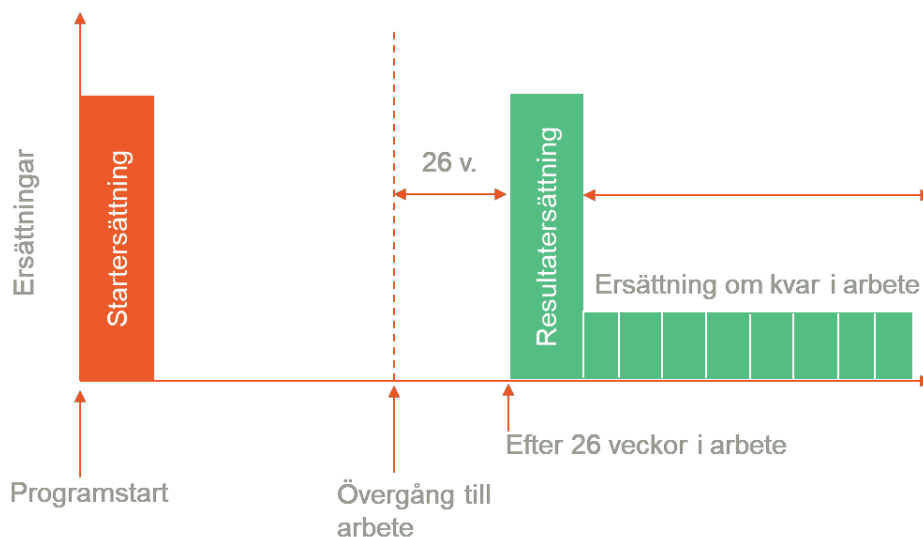
Följande grundprinciper gällde för The Work Programme¹⁹:

- Tydliga incitament att leverera resultat. De privata aktörerna ersätts till stor del för deras förmåga att få de arbetslösa att komma i arbete. En stor del av resultat-ersättningen är kopplad till att individen får ett jobb, och därefter utgår en mindre ersättning för ett antal månader om individen behåller jobbet. Ersättningen är högre för de som bedöms stå längst från arbetsmarknaden.
- Frihet för tjänsteleverantörerna att själva identifiera vilka insatser som är lämpliga, med endast minimala krav från myndigheterna på innehållet. Detta öppnar upp för så kallad "black-box" innovationer, som är svåra att förutsäga på förhand.
- Jämförbarhet, genom att leverantörernas resultat granskas och publiceras.
- Långsiktighet. Tjänsteleverantörerna ges femårskontrakt för att få en stabil grund att stå på, så de kan bygga långsiktiga partnerskap med underleverantörer, myndigheter och med arbetsgivare med rekryteringsbehov.

¹⁸ Karlsson, Jonas, Szulkin, Ryszard, Lindblom, Clara, Bygren, Magnus. Nya aktörer inom arbetsmarknadspolitiken: Hur väl lyckas de och till vilken kostnad? Institutet för framtidsstudier 2014

¹⁹ Department for Work & Pensions, The Work Programme

Diagram 9. Ersättningsmodellen i The Work Programme



Resultatersättningens storlek var även differentierad mellan olika "payment groups". Det fanns 9 sådana grupper som utgick från individens förutsättningar och historik, till exempel ålder, funktionshinder, om det var nyligen frisläppta fängelseinterner eller nyanlända invandrare. Ett syfte med att använda en differentierad resultatersättning var att stärka incitamenten för de kompletterande aktörerna att jobba med de som står längst från arbetsmarknaden.

En utvärdering av The Work Programme visar att insatsen bidragit till att minska bidragsberoendet, vilket lett till besparingar på 450 miljoner brittiska pund²⁰. The Work Programme upphörde 2017 och har ersatts av en ny modell, Work and Health Programme.

Australien

I Australien genomförde man en total konkurrensutsättning av den offentliga arbetsförmedlingen 1998, mot bakgrund av problem med sjunkande marknadsandelar och minskande förtroende.

Konkurrensutsättningen vilar på följande hörnstenar:

1. Profilerings av de arbets sökandes behov och förutsättningar som leder till placering av individerna i fyra olika spår.
2. Tydlig resultatersättning, där hänsyn tas till vilket spår individen befinner sig i. Resultatersättningen är högre om individer som bedöms stå längre från arbetsmarknaden får jobb. En bonus betalas också ut om den sökande får ett arbete inom ett bristyrke.
3. Stor frihet för aktörerna att själva utforma innehållet, även om viss styrning finns.
4. Stor transparens kring leverantörernas resultat via ett star rating-system.
5. I varje upphandlingsomgång sorteras de 10–20 procent av sämsta leverantörerna bort.

Uppföljningar av reformen kom fram till att kostnaden per förmedlat jobb i Australien sjönk med 25 procent i samband med att reformen sjösattes, och kostnaderna fortsätter alltjämt att sjunka enligt australiska branschorganisationen NESAs – National Employment

²⁰ National Audit Office, The work programme, 2014

Services Association. När systemet var inkört resulterade det i att kostnaderna för jämförbara förmedlingsinsatser halverades mot vad de varit före förändringen²¹.

Modellen har förfinats över tid i samband med nya upphandlingsomgångar. Det senaste kontraktet går under namnet Jobactive och infördes 2015, med förstärkt fokus på resultatersättning men också genom en särskild utbildningsfond som matchningsaktörerna kan äska medel ur.

En del av den statliga arbetsförmedlingen finns kvar under namnet Centrelink, och med rollen att göra den första bedömningen av de arbetssökande. Verktuget för bedömning heter Job Seeker Classification Instrument. Bedömningen ger ett underlag för profilering/targeting, dvs insatser som anpassas efter individens behov och förutsättningar. Bedömningen är också central i förhållande till resultatersättningen, eftersom leverantörernas resultat är beroende av de arbetslösas förutsättningar att få jobb.

Tyskland

Under 2000-talet genomfördes flera stora reformer av arbetsmarknadspolitiken i Tyskland. Bland annat centraliserades upphandlingen av arbetsmarknadsutbildningarna, som gjordes mer arbetsgivarnära. Även i Tyskland utvecklades nya modeller för profilering och targeting av insatser, åtgärder för ökad transparens och större valfrihet mellan olika aktörer genom konkurrensutsättning. Bland annat genomfördes försök med olika voucher-modeller, exempelvis placement vouchers som innebar att de aktörer som lyckas få arbetslösa i arbete via vouchern kan få mellan 1 000 till 2 500 euro i ersättning, beroende på hur länge den arbetssökande varit arbetslös²².

3.2 Konkurrensutsättning i Sverige

Arbetsförmedling och utbildning är inte verksamheter som självklart behöver drivas i offentlig regi. Faktum är att det före 1900-talets mitt var vanligt med privata arbetsförmedlingar och utbildningar. Mellan 1930- och 1980-talet blev arbetsmarknadspolitiken mer en statlig angelägenhet och privata arbetsförmedlingar var länge förbjudna. Under andra halvan av 1980-talet diskuterades privata lösningar som ett alternativ till de många och stora offentliga monopolerna som hade vuxit fram inom en rad områden. Marknadslösningar ansågs kunna bidra till ökad kostnadseffektivitet och till ökat brukarinflytande.

Idag finns över 10 000 företag verksamma inom matchning och utbildning, med totalt nästan 100 000 anställda²³. Företag som både verkar inom ramen för arbetsmarknadspolitiken, som kompletterande aktörer till Arbetsförmedlingen, och företag som säljer matchnings- och utbildningstjänster på den privata marknaden.

Totalt sett uppgick antalet deltagare i olika åtgärder som utförs av kompletterande aktörer till cirka 109 000 personer år 2017, där stöd och matchning var det största programmet med cirka 91 000 deltagare. Toppåret för deltagarvolymen i externt utförda matchningstjänster (ej räknat utbildning) var 2010 och volymen uppgick då till cirka 195 000 personer²⁴:

²¹ Bortom Arbetsförmedlingen, Svenskt Näringsliv, 2018

²² Deregulating Job Placement in Europe: A Microeconomic Evaluation of an Innovative Voucher Scheme in Germany, ZEW, 2011

²³ SCB, statistikdatabasen, företagens ekonomi. SNI 78 och SNI 85.5 samt 85.6.

²⁴ Norberg, Helen. Hur kan externa aktörer bidra till bättre arbetsförmedlingstjänster - eller "it's all about execution", Fores, 2018

Med kompletterande aktörer avses inte bara privata företag, begreppet avser alla externa leverantörer av matchnings- och utbildningstjänster som upphandlats av Arbetsförmedlingen. Kompletterande aktörer består bland annat av privata företag, ideella föreningar och partsgemensamma organisationer.

Längst erfarenhet av konkurrensutsättning inom arbetsmarknadspolitiken finns för arbetsmarknadsutbildningarna, där de första stegen togs på slutet av 1980-talet. AMU-styrelsen, en uppdragsmyndighet med inriktning mot arbetsmarknadsutbildning, bildades 1986. Från början med en egen lärarkår, men från 1988 började allt fler av utbildningarna att upphandlas. 1990 omvandlades myndigheten till AMU-gruppen, en myndighet med mer affärsfokus och möjlighet att sälja utbildningstjänster till näringslivet och offentlig sektor. I mitten av 1990-talet omvandlades AMU-gruppen till ett aktiebolag och har upphandlats av privata aktörer sedan slutet av 1980-talet. År 2000 bytte AMU-gruppen namn till Lernia och man började även jobba med bemanning. Lernia är fortfarande statligt ägt men drivs som ett vanligt aktiebolag i konkurrens med andra företag på utbildnings- och bemanningsmarknaden.

Arbetsförmedlingens kärnverksamhet, förmedlingen av jobb till arbetslösa, har i högre grad legat kvar i offentlig regi. Motståndet mot privata aktörer har här varit större historiskt sett. Mellan 1935 och 1993 var personaluthyrning och privat arbetsförmedling förbjudet enligt lag. Det första steget mot avreglering togs 1991, då ett antal undantag infördes mot förbudet. År 1993 togs ytterligare steg genom att helt slopa det statliga arbetsförmedlingsmonopolet²⁵. Det möjliggjorde etableringen av privata bemannings- och rekryteringsföretag.

I början av 2000-talet blev arbetsmarknadspolitiken mer inriktad mot att aktivera de arbetslösa, för att få dem att söka jobb mer aktivt och för att minska rundgången i bidragssystemen och arbetsmarknadspolitiken. År 2007 tog regeringen beslut om att Arbetsförmedlingen skulle börja ta hjälp av kompletterande aktörer för att hjälpa långtidsarbetslösa att söka arbete mer aktivt. De kompletterande aktörerna fick möjlighet att leverera tjänster inom en rad olika program, från början främst inom jobb- och utvecklingsgarantin²⁶ och jobbgarantin för unga, men även inom arbetslivsinriktad rehabilitering och senare även inom etableringsprogrammet.

Som ett led i politiska ambitioner att stärka arbetslinjen, dvs att säkerställa ett aktivt jobbsökande, och motverka problem med ökat utanförskap inleddes år 2007 försök med konkurrensutsättning av Arbetsförmedlingens kärnverksamhet, jobbförmedlandet. Ett stort antal kompletterande aktörer upphandlades under relativt kort tid, dels för att varslen och arbetslösheten steg i samband med finanskrisen 2007–2008, dels för att regeringen tilldelade resurser för ändamålet. De kompletterande aktörerna fick möjlighet att leverera tjänster inom en rad olika program, från början främst inom jobb- och utvecklingsgarantin²⁷ och jobbgarantin för unga, men även inom arbetslivsinriktad rehabilitering och senare även inom etableringsprogrammet. Inom jobb- och utvecklingsgarantin upphandlades kompletterande aktörer dels för garantins första fas, kartläggning, jobbsökning och coachning under max sex månader, dels för särskilda insatser för utlandsfödda och dels för tjänsten förstärkt jobbcoachning.

Syftet med den förstärkta jobbcoachningen var att öka de arbetslösas sökaktivitet. Coacherna skulle hjälpa de arbetslösa med sitt jobbsökande, för att bli mer aktiva, få hjälp

²⁵ Walter, Lars. Matchningsfabriken, Arbetsmarknad & Arbetsliv nr 3, 2012

²⁶ Jobb- och utvecklingsgarantin infördes 2007 med syfte att hjälpa personer som varit arbetslösa under lång tid att få individuellt utformade insatser så att de snabbt kommer i arbete.

²⁷ Jobb- och utvecklingsgarantin infördes 2007 med syfte att hjälpa personer som varit arbetslösa under lång tid att få individuellt utformade insatser så att de snabbt kommer i arbete.

med cv-skrivande och att hitta nya vägar i arbetssökandet. Coacherna skulle också hjälpa till med arbetsgivarkontakterna. En grundtanke var också att erbjuda arbetssökande bättre möjligheter till individuellt anpassade åtgärder. De privata aktörerna skulle också bidra med nya och mer effektiva arbetsätt, och stimulera utvecklingen hos den offentliga Arbetsförmedlingen genom ökad konkurrens. Inom ramen för satsningen anställdes också jobbcoacher inom Arbetsförmedlingen.

Stöd och matchning

I december 2014 infördes en ny valfrihetsmodell kallad stöd och matchning, en tjänst för arbetssökande som behöver intensivt och individuellt anpassat stöd av för att bryta sin arbetslöshet. Målet med stöd och matchning är att få de arbetslösa i arbete eller utbildning på kortast möjliga tid. Centralt för tjänsten är ett aktivt arbetssökande och deltagande i jobbinriktade aktiviteter samt studie- och yrkesvägledning.

Leverantörerna får ha olika metodik, kompetens och branschkunskap och arbetsgivarkontakter skiljer leverantörerna åt. Arbetsförmedlingen har samtidigt specificerat en verktygslåda med insatser som leverantören kan välja att använda, i samråd med deltagaren. Betydande frihetsgrader finns för leveransen vilket lämnar utrymme för innovativa utvecklingsmöjligheter. Tjänsten ges i fyra spår, som varianter där innehållet och omfattningen anpassas till hur mycket stöd den arbetssökande behöver. Två av spåren innehåller språkstöd för deltagare som har låga kunskaper i svenska och engelska. Arbetsförmedlingen avgör om en person är i behov av stöd och matchning och fattar beslut om deltagande. Då tjänsten ryms inom ett valfrihetssystem enligt LOV²⁸ får deltagaren välja vilken leverantör han eller hon vill ha.

De krav som ställs på tjänsteinnehållet är att deltagarna ska få ta del av minst 30 minuter individuellt samtal i veckan och ytterligare minst 4 timmar i veckan med aktiviteter som anordnas av leverantören. Dessa krav stiger ju längre deltagaren är kvar inom stöd och matchning. Den gemensamma verktygslådan består av 19 insatser, bland annat följande fem:

1. Kartlägga deltagarens färdigheter, kompetenser, förutsättningar och yrkesområden.
2. Stöd med att hitta och söka jobb.
3. Stöd i att skapa ansökningshandlingar.
4. Kontakter med arbetsgivare.
5. Intervjuträning och förberedelse inför arbetsintervju.

Resultatersättningen i stöd och matchning

I Arbetsförmedlingens valfrihetssystem är ersättningen till leverantörerna utformad som dels en grundersättning och dels en resultatersättning. Ersättningen bestäms också efter vilket spår deltagarna bedöms tillhöra, vilket styrs av deras bedömda möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen avgör vilket spår som är lämpligt för den arbetssökande utifrån den arbetssökandes behov av stöd. För att avgöra stödbehovet gör arbetsförmedlaren en arbetsmarknadspolitisk bedömning där den arbetssökandes behov specificeras.

²⁸ Lag (2008:962) om valfrihetssystem (LOV)

Tabell 1. Ersättningsmodell till kompletterande aktörer i tjänsten stöd och matchning.

| Spår | Grundersättning per dag, kr | Resultatersättning totalt, kr |
|---|-----------------------------|-------------------------------|
| Spår 1, Grundläggande stöd och matchning | 100 | 12 000 |
| Spår 2, Grundläggande stöd och matchning med språk-stöd | 185 | 15 000 |
| Spår 3, Förstärkt stöd och matchning | 200 | 16 000 |
| Spår 4, Förstärkt stöd och matchning med språkstöd | 280 | 18 000 |

Grundersättningen är maximalt 18 200 kronor under 90 dagar. Resultatersättning betalas ut om deltagaren fått jobb inom två månader efter avslutad placeringsperiod inklusive förlängning och jobbat i minst fyra månader, eller övergått till studier och studerat minst en termin. Som anställning räknas primärt heltid, men även deltid kan räknas om deltagaren önskar deltid och inte är registrerad som arbetsökande. Även anställning med anställningsstöd räknas. Maxbeloppet totalt till en leverantör för en deltagare är 36 200 kronor²⁹.

Eftersom många som deltar i stöd och matchning lämnar programmet utan att övergå till arbete eller studier, innebär det att de kompletterande aktörerna får betydligt mer i grundersättning än i resultatersättning. Även om alla deltagare skulle få jobb efteråt är resultatersättningen endast 50 procent, vilket därmed är ett relativt lågt tak.

Att grundersättningen är högre för personer som står längre från arbetsmarknaden, dvs högre i spår 4 än i spår 1 till exempel, är i grunden positivt särskilt som det ställs krav på de kompletterande aktörerna att träffa de arbetslösa mer och att ge dem mer hjälp. Det är också positivt att resultatersättningen är högre för de som står längre från arbetsmarknaden, än för de som står närmare. Men andelen resultatersättning blir i praktiken ofta betydligt lägre för de som står längre ifrån arbetsmarknaden, vilket ökar risken för så kallad parkering av de arbetslösa. Parkering innebär i korthet att aktören vinner på att hålla kvar den arbetslöse, snarare än att matcha till arbete eftersom deltagaren då lämnar aktören och fortsatt dagersättning uteblir. Ett sätt att motverka parkering är att låta dagersättningen trappas av över tid. Ett annat sätt är att höja resultatersättningen, och andelen resultatersättning.

Som en jämförelse kan nämnas att det australiensiska Jobactive-avtalet i långt större utsträckning fokuserar på att ersätta leverantörerna för uppnådda resultat. Inom Jobactive betalas först ut motsvarande knappt 2 300 SEK för placeringen, vilket är grundersättningen för insatsen. Resultatersättningen är betydligt högre och sträcker sig mellan cirka 10 000 SEK för dem som står närmast arbetsmarknaden och 71 600 SEK för dem som står allra längst ifrån.

Ratingsystem inom stöd och matchning

Ett system för att betygssätta externa leverantörer inom valfrihetsmodellen stöd och matchning togs fram i juni 2016 och har därefter uppdaterats regelbundet. Ratingen gör

²⁹Arbetsförmedlingen. Handledning för leverantörer av Arbetsförmedlingens kundval – Stöd och matchning

det möjligt för presumtiva deltagare att se leverantörernas resultat. Ratingen bygger bl.a. på hur många av tidigare deltagare som kommit ut i arbete eller utbildning

Ratingen är uppbyggd på ett liknande sätt som det ratingsystem som använts länge i Australien, star-ratingen. Även för stöd och matchningen används en modell där leverantörerna får olika stjärnor beroende på hur framgångsrika de är. Statistiken som ligger till grund för ratingen uppdateras en gång i kvartalet, och Arbetsförmedlingen uppdaterar ratingvärdena kvartalsvis.

Ratingen syftar till att hjälpa de arbetslösa att göra rationella val vilket innebär att de bör prioritera att söka sig till de aktörer som visar bäst resultat. Det leder i förlängningen till ökad effektivitet för systemet som helhet, genom att de framgångsrika aktörerna får större utrymme och genom att de mindre framgångsrika aktörerna får minskade volymer. Ratingen gör också att aktörerna blir väl medvetna om sina prestationer och att de anstränger sig extra för att leverera goda resultat. En nackdel med rating kan å andra sidan vara att det finns en risk för att man fokuserar på allt för snäva resultatmått. En annan nackdel kan vara att det finns risk för eftersläpning mellan ratingen och aktörernas aktuella prestationer.

I en utvärdering av ratingens betydelse av Arbetsförmedlingen (2014), kom man fram till att ratingen haft stor betydelse för de arbetssökandes val av aktör. Att få tre stjärnor istället för två innebar enligt analysen en ökning med 80 procent fler deltagare. Skillnaden mellan en och två stjärnor påverkade däremot inte valet. Arbetsförmedlingen drog i analysen slutsatsen ”att ett väsentligt villkor för potentiella samhällsekonomiska effektivitetsvinster är uppfyllt, nämligen att de leverantörer som presterar bättre ökar sina marknadsandelar”.

Arbetsförmedlingen har fortsatt att utveckla ratingen, bland annat genom att införa möjligheten att få fyra stjärnor, vilket är bra. Samtidigt finns fortfarande stor utvecklingspotential, bland annat genom åtgärder för att öka tillgängligheten till informationen. För att nå information om rating av utförare i stöd och matchning är man idag tvungen att leta länge på Arbetsförmedlingens hemsida. Dessutom presenteras resultaten på ett svåröverskådligt sätt och på grund av eftersläpande uppdateringar har ratingen och sökfunktionen givit felaktig information.

3.3 Utvärderingar av konkurrensutsättningen

Den konkurrensutsättning som skett av Arbetsförmedlingens kärnverksamhet, matchningen, har haft lite olika skepnader och benämningar sedan de första försöken gjordes i mitten av 2010-talet. Begrepp som jobbcoach och etableringslotsar har fasats ut, nu heter det största valfrihetssystemet stöd och matchning.

En rad utvärderingar av konkurrensutsättning har genomförts. Här följer en kort genomgång av några av utvärderingar som det ofta hänvisas till i debatten.

IFAU utvärderade 2009 den försöksverksamhet med *privata arbetsförmedlingar* som genomfördes under perioden 2007 - 2008 i Skåne, Östergötland och Västernorrland. Slumpmässigt valda arbetssökande ungdomar, funktionshindrade och utrikes födda fick möjlighet att gå till en privat arbetsförmedling under tre eller sex månader. Utvärderingen visade att de arbetslösa som fick hjälp av en privat aktör hade tätare kontakt med sin arbetsförmedlare och var mer nöjda med den hjälp de fått, än den kontrollgrupp som fick hjälp via den offentliga arbetsförmedlingen. I genomsnitt fanns inga skillnader i sannolikheten att få ett jobb mellan de privata och de offentliga arbetsförmedlingarna, men de privata visade sig vara bättre på att förmedla arbeten till utrikes födda än den offentliga Arbetsförmedlingen. De privata aktörerna var samtidigt något svagare på att förmedla

jobb till arbetslösa ungdomar. En annan skillnad som framkom i utvärderingen var att de privata arbetsförmedlingarna var bättre på att öka deltagarnas sökaktivitet, ett högre antal timmar per vecka användes åt att söka jobb hos de privata förmedlingarna. De arbetslösa hade också tätare kontakt med sina jobbförmedlare hos de privata arbetsförmedlingarna, sannolikheten att träffa sin jobbförmedlare var 50 procentenheter större och andelen som tyckte att de fått den hjälp de behövde var 30 procentenheter högre³⁰.

Riksrevisionen gjorde en tidig utvärdering år 2009 av de första försöken med att upphandla externa aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin. Riksrevisionens analys visade att de arbetsmarknadsområden inom Arbetsförmedlingen som samarbetar med kompletterande aktörer uppvisade sämre resultat än arbetsmarknadsområden som inte använt sig av kompletterande aktörer³¹.

IFAU utvärderade effekten av *jobbcoacherna* år 2012. Ett resultat var att deltagarna fick mer hjälp än dem som inte gick till en jobbcoach (oavsett privat eller offentlig), och var generellt nöjdare än jämförelsegruppen, som inte fick coaching. Deltagarna hos de kompletterande aktörerna hade den högsta aktivitetsnivån och hade sökt flest arbeten samt var också mest nöjda med insatserna. De totala effekterna på övergången till reguljärt arbete var dock små; ett år efter coachningens början var övergången till arbete 2 procent högre för dem som blev coachade (motsvarar 7 dagar kortare tid till arbete i snitt). Två år efter coachningen fanns emellertid ingen skillnad mot dem som inte fick coaching, lika stor andel var inskrivna som arbetssökande. Vissa grupper hade dock fortfarande kvar positiva effekter, exempelvis utomnordiskt födda. Gruppen långtidsarbetslösa hade samtidigt negativa effekter av jobbcoachning³². En annan skillnad vad gäller de arbetslösas deltagande i olika aktiviteter är att 59 procent av deltagarna hos de kompletterande aktörerna sökte jobb med stöd av handledare, jämfört med 11 procent hos Arbetsförmedlingen. Å andra sidan hade deltagarna via Arbetsförmedlingen fått hjälp med praktik hos arbetsgivare i högre grad (20 procent) än hos kompletterande aktörer (3 procent)^{33,34}.

Institutet för Framtidsstudier analyserade år 2014 resultaten i form av övergången till arbete eller studier för Arbetsförmedlingen, kompletterande aktörer och för ESF-projekt som också tagit emot deltagare inom ramen för jobb och utvecklingsgarantin. Analysen indikerar att de deltagare som fick hjälp av Arbetsförmedlingen snabbare övergick i arbete än deltagare som fick hjälp via ESF-projekt eller kompletterande aktörer. En analys av kostnadseffektiviteten genomfördes också, men här uteslöts Arbetsförmedlingen ur jämförelsen på grund av bristen på data om kostnaderna ("AF saknar ekonomisk redovisning som möjliggör en analys av insatser på projektnivå"). ESF-projekten var något mer kostnadseffektiva vad gäller måttet kostnad per förmedlat osubventionerat arbete, än de kompletterande aktörerna inom jobbgarantin för unga. De kompletterande aktörerna var samtidigt betydligt mer kostnadseffektiva än ESF-projekten för övergången till arbete inom jobb- och utvecklingsgarantin. Där var den genomsnittliga kostnaden per förmedlat osubventionerat arbete 90 dagar efter avslutad insats 139 000 kronor för ESF-projekten och 95 000 kronor för de kompletterande aktörerna³⁵.

³⁰ Benmarker, Helge, Grönqvist, Erik, Öckert, Björn. Betalt efter resultat - utvärdering av försöksverksamhet med privata arbetsförmedlingar, IFAU 2009:3

³¹ Riksrevisionen, *Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?*, 2009

³² Liljeberg, Linus, Martinson, Sara, Thelander, Jonas. Vad innebär det att bli coachad? IFAU, 2012:24

³³ Arbetsförmedlingen, *Jobb- och utvecklingsgarantin - en uppföljning ur deltagarnas perspektiv*, 2010

³⁴ *Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?*. Riksrevisionen 2009

³⁵ Karlsson, Jonas, Szulkin, Ryszard, Lindblom, Clara, Bygren, Magnus. Nya aktörer inom arbetsmarknadspolitiken. Institutet för Framtidsstudier 2014/4.

Vilka slutsatser kan man dra utifrån utvärderingarna?

De studier som ovan redovisats bygger på relativt begränsade försök med konkurrensutsättning av Arbetsförmedlingen i Sverige, i form av upphandling av kompletterande aktörer. I andra länder som exempelvis Australien har man genomfört bredare reformer, som enligt olika utvärderingar haft goda resultat. Nackdelen med dessa breda reformer är att det försvårat möjligheten att göra parallella jämförelser där offentlig och privat drift verkar sida vid sida.

Ur utvärderingssynpunkt har det därmed funnits fördelar med att Arbetsförmedlingen fortsatt haft verksamhet i egen regi samtidigt som man upphandlat kompletterande aktörer. Det har möjliggjort mer direkta jämförelser av privat och offentlig drift, men trots detta har det varit svårt att utvärdera de försök som genomförts.

Här nedan gör vi en genomgång av några av de mest uppenbara jämförelseproblem som finns för de studier som redovisades ovan. Några exempel är att Arbetsförmedlingen och de privata aktörerna har olika erfarenhet, olika tillgång till de arbetsmarknadspolitiska instrumenten, olika arbets sätt med mera. Dessutom har mycket förändrats över tid, det är svårt att säga hur relevanta slutsatserna är för dagens modeller och framtida modeller för konkurrensutsättning. Det är vanligt med barnsjukdomar när nya modeller testas, och det har till exempel funnits problem med stor detaljstyrning och snabbt framskyndade upphandlingar.

IFAUs utvärdering av jobbcoacherna 2009: Att jämföra resultaten för Arbetsförmedlingen med de kompletterande aktörerna inom jobbcoachning är svårt av flera anledningar.

Skillnader i erfarenhet med uppdraget. Arbetsförmedlingen har länge jobbat med dem som står långt från arbetsmarknaden, för de kompletterande aktörerna är det en ny utmaning.

Skillnader i tillgång på insatser. Arbetsförmedlingen hade större tillgång till olika verktyg såsom arbetspraktik, starta eget stöd och arbetsmarknadsutbildning. Detta konstateras av IFAU i granskningen 2009.

Samarbetsklimatet mellan handläggarna på Arbetsförmedlingen och de kompletterande aktörerna kan också ha påverkat resultaten. De kompletterande aktörerna är beroende av hur Arbetsförmedlingens handläggare anvisar deltagare. Samtidigt finns det indikationer på att handläggarna vid Arbetsförmedlingen upplever att de kompletterande aktörerna bidragit till ökad administrativ börda, vilket i sin tur kan ge en negativ syn på samarbetet³⁶.

De kompletterande aktörernas möjligheter och incitament påverkas av hur de specifika upphandlingarna utformas. Vad gäller jobbcoacherna så upphandlade Arbetsförmedlingen en stor mängd privata jobbcoacher på väldigt kort tid, och ambitionen att nå de kvantitativa målen för insatsen (deltagarvolymen) hamnade i förgrunden framför de kvalitativa (resultaten i övergången till arbete). I upphandlingarna öppnade man upp för ett stort antal aktörer. Under exempelvis perioden januari 2011 till april 2012 var 985 leverantörer upphandlade³⁷. Den stora volymen leverantörer medförde uppföljnings- och samarbetsproblem, och kan även ha bidragit till stor spridning mellan leverantörernas förmåga att leverera goda resultat.

Jämförelser försvåras vidare av så kallade mjuka värden som inte går att fånga statistiskt på ett enkelt sätt, exempelvis individens attityd och engagemang i jobbsökandet.

³⁶ Nya aktörer inom arbetsmarknadspolitiken, Institutet för framtidsstudier 2014/4

³⁷ Arbetsförmedlingens återsrapportering 2012 – kompletterande aktörer

Riksrevisionens analys av jobb- och utvecklingsgarantin 2009: Riksrevisionen konstaterade att ersättningen till de kompletterande aktörerna betalades ut med fast pris och inte kopplat till hur lång tid det tog att ordna arbete till de arbetslösa. Därmed fanns det inget starkt effektivitetsincitament, de kompletterande aktörerna hade snarare incitament att minimera kostnaderna än att maximera resultatet. En annan nackdel var att de kompletterande aktörerna inte hade tillgång till arbetsmarknadspolitiska verktyg som anställningssubventioner. Denna konkurrensnackdel för de privata aktörerna skulle i teorin mildras av att de arbetsökande som utvaldes för försöket skulle vara jobbklara och inte i behov av åtgärder. Men i praktiken flödade många i jobb och utvecklingsgarantin in i olika programinsatser som utbildning, praktikplatser och subventionerade anställningar.

Institutet för Framtidsstudiers analys av jobb- och utvecklingsgarantin 2014: Ett problem med analysen av Institutet för Framtidsstudier är att forskarna inte analyserat innehållet i de olika aktörernas aktiviteter. Därmed går det inte att dra några hållbara slutsatser om de samband som presenteras i rapporten, till exempel att Arbetsförmedlingen är bättre än de kompletterande aktörerna på att förmedla osubventionerade arbeten inom jobb och utvecklingsgarantin.

Andra studier har visat på stora skillnader mellan de kompletterande aktörernas arbets sätt och hur handläggarna på Arbetsförmedlingen jobbar:

Tabell 2. Enkät till deltagare: Vilka av följande aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin har du deltagit i under förra veckan?³⁸

| Källa: Arbetsförmedlingen, undersökning 2009 | Deltagare hos Arbetsförmedlingen | Deltagare hos Kompletterande aktörer |
|--|----------------------------------|--------------------------------------|
| | Andel av de svarande, procent | Andel av de svarande, procent |
| Kartläggning och planering | 5 | 11 |
| Sökt jobb, med stöd av arbetsförmedlare/handledare | 11 | 59 |
| Kontakt med specialist | 1 | 0 |
| Utbildning | 4 | 4 |
| Praktik hos arbetsgivare | 20 | 3 |
| Startat eget | 1 | 1 |
| Ingen aktivitet, sökt jobb själv | 62 | 32 |
| Antal observationer | 1421 | 297 |

Tabellen ovan visar att deltagare som varit hos kompletterande aktörer jobbat mer med kartläggning och planering samt jobsökning med stöd av arbetsförmedlare/handledare än deltagare hos Arbetsförmedlingen. De senare har haft större möjligheter till praktik hos

³⁸ Rosén, Erika. Jobb- och utvecklingsgarantin – en studie ur deltagarnas perspektiv, Arbetsförmedlingen. Undersökningen genomfördes under våren 2009 av Arbetsförmedlingens statistikenhet och riktades till ett urval av samtliga personer inskrivna i Fas 1 och Fas 2 av jobb- och utvecklingsgarantin.

arbetsgivare, vilket bekräftar bilden ovan, men har framförallt ägnat betydligt mer tid åt eget jobbsökande än deltagarna hos de kompletterande aktörerna.

Slutsatsen av Institutet för Framtidsstudiers undersökning skulle därmed lika gärna kunna vara att kombinationen av praktik hos arbetsgivare och eget jobbsökande är mer effektivt än kombinationen av kartläggning, intensifierat jobbsökande med stöd av arbetsförmedlare/handledare och eget jobbsökande.

Kostnadseffektiviteten saknas i jämförelserna

En ambition med de privata aktörerna har varit att skynda på övergången till arbete och att bidra till ökad kostnadseffektivitet. Vad gäller kostnadseffektiviteten finns ett stort problem med att Arbetsförmedlingens egen verksamhet inte går att utvärdera ordentligt ur detta perspektiv på grund av bristande kostnadsredovisning för myndighetens eget förmedlingsarbete. Institutet för Framtidsstudier jämförde istället de kompletterande aktörerna i jobb- och utvecklingsgarantin med kommunala ESF-projekt som jobbade mot samma målgrupp. Utvärderingen visar att de kompletterande aktörerna visade sig vara betydligt mer kostnadseffektiva än ESF-projekten vad gäller kostnaden för varje förmedlat osubventionerat arbete från insatser inom jobb- och utvecklingsgarantin.

Riksrevisionen påpekade att konkurrensutsättningen inte haft tillräckligt fokus på att ge de kompletterande aktörerna starka incitament att jobba mot att få arbetslösa i arbete. Graden av resultatbaserad ersättning har varit låg. Detaljstyrningen av innehållet i tjänsterna har samtidigt varit rätt så hög. Försöken med konkurrensutsättning har därmed inte utformats på ett optimalt sätt för att dra full nytta av de kompletterande aktörernas starkare ekonomiska incitament att leverera resultat.

Sammanfattning

De utvärderingar som genomförts av konkurrensutsättningen fokuserar i huvudsak på tre olika aspekter: **process, resultat och effektivitet**.

Utvärderingarna visar att processerna skiljer sig mellan de kompletterande aktörerna och den verksamhet som ligger i Arbetsförmedlingens egen regi. Bland annat till följd av de specifika uppdrag och förutsättningar de kompletterande aktörerna gavs. Jämförelserna av processerna visar att deltagarna hos kompletterande aktörer har haft ett mer aktivt jobbsökande, fått tydligare stöd och är mer nöjda med innehållet.

Utvärderingarna visar samtidigt att resultaten mellan Arbetsförmedlingens egna regi och de kompletterande aktörerna inte skiljer sig så mycket åt. De kompletterande aktörerna har enligt vissa studier varit något mer framgångsrika på att få nyanlända i arbete. Arbetsförmedlingen har varit bättre på andra områden. Men ju längre tiden går efter insatserna, desto mindre har skillnaderna blivit.

Utvärderingarna som har försökt studera skillnader i kostnadseffektivitet har funnit indikationer på att de kompletterande aktörerna har hög kostnadseffektivitet, men man har inte kunnat jämföra med Arbetsförmedlingens egen regi eftersom denna verksamhet inte särredovisas tillräckligt tydligt.

En viktig slutsats från utvärderingarna är att de kompletterande aktörerna uppfyllde de uppsatta målen i de utvärderade projekten. När de kompletterande aktörerna gavs i uppdrag att öka sökaktiviteten så sökte de arbetslösa flera jobb. Detta visar på betydelsen av hur tjänstebeskrivningen ser ut i en valfrihetsmodell som stöd och matchning och hur underlaget formuleras i en upphandlad arbetsförmedlingstjänst tex arbetsmarknadsutbildning.

Slutsatserna indikerar att en mer aktiv styrning mot att de arbetsökande ska komma i arbete kommer att leda till bättre resultat. Den nya arbetsmarknadsmyndigheten måste ännu tydligare efterfråga resultat i tjänstebeskrivningar och upphandlingsunderlag.

Samtidigt ska man ha i åtanke att utvärderingarna granskat tidiga försök, av experimentell karaktär och inte mogna system där de kompletterande aktörerna tillåts verka under längre tid och med stabila förutsättningar. Under det senaste decenniet har villkoren och inriktningen ändrats återkommande, och volymerna har både gått upp och ner. Valfrihetsmodellerna har kontinuerligt utvecklats, bland annat genom införandet av ratingsystem, men det återstår fortfarande mycket utvecklingsarbete innan det bästa systemet för konkurrensutsättning har sett dagens ljus. Slående är samtidigt att de kompletterande aktörerna levererat goda resultat sett till att många är helt nya aktörer på en helt ny marknad, och konkurrerar med en myndighet med stora resurser och lång erfarenhet.

Ytterligare en aspekt som ofta glöms bort är att de kompletterande aktörerna bidrar till att ge de arbetslösa ökade valmöjligheter och större inflytande över sin egen situation, vilket är starka egenvärden att ta tillvara på.

De stora reformer för konkurrensutsättning av matchningen som genomförts ibland annat Australien och Storbritannien har inneburit att de kompletterande aktörerna fått ett bredare ansvar, med större möjligheter att verka som helhetsleverantörer och huvudaktörer. Erfarenheterna av dessa reformer har varit positiva³⁹. Betydligt mer positiva än den mer försiktiga konkurrensutsättning som gjorts i Sverige, där Arbetsförmedlingen haft ansvaret för att konkurrensutsetta sig själv.

4. Analys och förslag

De kompletterande aktörerna har bidragit till att förnya genomförandet av arbetsmarknadspolitiken på många sätt. Positiva mervärden som de kompletterande aktörerna har skapat är ökad valfrihet för de arbetslösa, större möjligheter till jämförelser, ökad konkurrens och starkare tryck att leverera resultat och kostnadseffektivitet. Dessutom har deltagarna visat hög nöjdhet med insatserna, och de kompletterande aktörerna har också bidragit till att höja de arbetslösas sökaktivitet.

Samtidigt har förutsättningarna inte alltid varit de bästa. Upphandlingarna och valfrihetsmodellerna har präglats av låg stabilitet, svaga kvalitetsincitament och bristande långsiktighet. Utrymmet är stort för förbättringar, bland annat ökad resultatutsättning.

Arbetsförmedlingen jobbar både med att administrera arbetsmarknadspolitiken och att matcha de arbetslösa till arbete, samtidigt som man också upphandlar externa leverantörer som ska komplettera och konkurrera med Arbetsförmedlingens eget arbete. Svårigheterna med att balansera dessa uppgifter är uppenbara, och risken är att de kompletterande aktörerna inte ges de bästa förutsättningarna att bedriva verksamhet. Konkreta problem är ryckiga upphandlingar, plötsliga förändringar i villkor och snabba volymneddragningar.

Framförallt är det väldigt otydligt vad Arbetsförmedlingens egen regi, den egna matchningsverksamheten, består av och vad resultaten och kostnaderna är. Arbetsförmedlingens egen regi saknar transparens på många punkter, till exempel vilka tjänster som utförs, hur många som jobbar i verksamheten och vilka kostnaderna och resultaten är.

Dagens system tar inte till vara på marknadens potential

Det sätt som konkurrensutsättningen i dag sker på skapar inte förutsättningar för att nå marknadens fulla potential. Systemen behöver utvecklas för att skapa förutsebarhet och

³⁹ Finn, Dan. Sub-contracting in public employment services, Europeiska kommissionen, 2011.

kvalitetsdrivande villkor för de externa utförarna i arbetet att hjälpa de arbets sökande ut i jobb.

En grundläggande fråga är om de kompletterande aktörerna används till det de är bäst på. Många av aktörerna har även verksamhet utanför Arbetsförmedlingens regi, som bygger på att man säljer tjänster till arbetsgivare med utbildnings- och rekryteringsbehov. En styrka hos de kompletterande aktörerna är att de har nära relationer till efterfrågesidan på arbetsmarknaden. Därmed borde aktörernas naturliga roll vara att jobba med matchning och att överbrygga gapet mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden. Men genomgången ovan visar att matchningsaktörerna framförallt använts till att öka de arbetslösas aktivitet, så att de söker jobb med ökad intensitet och kvalitet.

Ett generellt problem är också att anställningsstöd har prioriterats allt mer framför aktivisering, kompetenshöjande insatser och förbättrad matchning. Under perioden oktober 2017 till oktober 2018 föll antalet platser inom stöd och matchning med cirka 44 procent, från 23 000 till 13 000. Mitt i denna period, i juni 2018, införde Arbetsförmedlingen nya avtalskrav på aktörerna som verkar inom stöd och matchning. Till följd av förändringarna har kompletterande aktörer gått i konkurs och tvingats lägga ned verksamheten på ett stort antal orter.

4.1 Konkurrensutsätt matchningen helt

Almega föreslår att de kompletterande aktörerna blir huvudaktörer för de aktiva matchningsinsatserna. Även de insatser som Arbetsförmedlingen genomför för att matcha och stärka individer till arbete och studier bör överlåtas till kompletterande aktörer. Arbetsförmedlingen kan då i sin tur bli en mer specialiserad myndighet som fokuserar på analys, administration, utformning av valfrihetssystem, kontroll och uppföljning.

Almega föreslår att Arbetsförmedlingen får i uppdrag att aktivt förvalta och utveckla de nya valfrihets- och ersättningsystemen. Inledningsvis kommer det krävas modifieringar och justeringar i systemen för att uppnå bästa möjliga resultat.

Almega föreslår att arbetsmarknadspolitiken blir mer resultatstyrd, de åtgärder som leder till jobb mest kostnadseffektivt bör ges möjlighet att växa, medan sämre fungerande lösningar bör minska i omfattning eller ersättas av nya modeller. Det måste också bli tydligare vilka resultat arbetsmarknadspolitiken och Arbetsförmedlingen levererar, och ersättningen till de kompletterande aktörerna bör också bli mer resultatinkriktad.

Renodla Arbetsförmedlingens roll och överlåt matchningen åt marknaden

Arbetsmarknadspolitiken är komplex och Arbetsförmedlingen har många uppdrag att sköta och mål att leverera mot. Den ansvarar för att genomföra stora delar av regeringens arbetsmarknadspolitik och ska samverka med kommuner, myndigheter och organisationer. Myndigheten har ansvar för arbetsmarknadsutbildning, matchning och subventionerade anställningar, för kontakter med arbetsgivare, särskilda insatser för etablering av nyanlända och unga, arbetar för att arbetslöshetsförsäkringen ska fungera som en omställningsförsäkring, upphandlar och följer upp kompletterande aktörer, tar fram prognoser över arbetsmarknadens behov, tillhandahåller digitala lösningar med mera.

Istället för att som idag ha myndighetsutövning, upphandling av kompletterande aktörer i kombination med genomförande i egen regi samlat hos Arbetsförmedlingen, vore det

lämpligt att konkurrensutsätta genomförandet helt. Det skulle ge tydliga specialiseringsfördelar både för myndigheten och de kompletterande aktörerna.

Redan idag utförs arbetsmarknadsutbildningen helt av upphandlade leverantörer. Tiden är nu mogen att även låta marknaden ta ansvar för matchningen mot arbete. De kompletterande aktörerna bör bli huvudaktörer, och ta över hela genomförandet av den aktiva matchningen mot arbete. Arbetsförmedlingen kan då fokusera på administration, statistik, analys, digitala tjänster, kontroll och uppföljning.

De internationella erfarenheterna av konkurrensutsättning av arbetsförmedlingstjänster pekar på att det krävs en aktiv förvaltning av upphandling, valfrihetsmodeller och ersättningssystem för att nå bästa möjliga resultat. Ansvariga huvudmän och myndigheter måste ha möjlighet att snabbt utvärdera, modifiera och utveckla upphandlingar och ersättningssystem. Detta gäller framförallt de första åren med nya reformer.⁴⁰

En anda av ständiga förbättringar bör därför prägla Arbetsförmedlingens förvaltning av de nya valfrihets- och ersättningsmodellerna. Det är omöjligt att konstruera perfekta system utan dessa kan bara växa fram genom aktiv övervakning och styrning.

Resultatstyrd arbetsmarknadspolitik

Inom arbetsmarknadspolitiken satsas årligen över 40 miljarder kronor på olika former av aktiva insatser. För att kunna avgöra om en arbetsmarknadspolitisk insats är värdefull behövs möjligheter att systematiskt följa upp insatsen i termer av effekt eller resultat samt kostnadseffektivitet.

Resultatuppföljning finns, men den är grov och används inte tillräckligt för att justera den arbetsmarknadspolitiska mixen. Det går inte att enkelt jämföra Arbetsförmedlingens olika kontor. Arbetsförmedlingens och åtgärdernas kostnadseffektivitet är oklar.

Det är framförallt i tjänsten stöd och matchning som resultat ersättning används. Men överlag är fokuseringen på resultat ersättning låg, istället är grund ersättningen betydande. I till exempel arbetsmarknadsutbildning används inte alls resultat ersättning

En annan utmaning är att den arbetsmarknadspolitiska mixen inte styrs utifrån vilka åtgärder som leder till resultat. Många arbetslösa anvisas till insatser där få får jobb efteråt. Samtidigt är också stabiliteten låg, vissa åtgärder kan få kraftigt ökade volymer medan andra får minskade volymer utan någon bedömning av va Den ansvarar d som faktiskt fungerar.

En central komponent i styrningen av volymerna bör vara insatsernas effektivitet. Åtgärder med god effektivitet bör utökas, och mindre effektiva insatser bör skalas ner. Genom sådan resultatstyrning uppnås en automatisk stabilisering och kontinuerlig korrigerande av arbetsmarknadspolitiken. Hänsyn bör tas till vilka åtgärder som fungerar bäst till olika grupper av arbetslösa.

⁴⁰ Finn, Dan. The Organisation and Regulation of the Public Employment Service and of Private Employment and Temporary Work Agencies, sidan 98. University of Portsmouth, 2016.

4.2 Utveckla konkurrensutsättningen

Almega föreslår att valfrihetssystem bör användas för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Separata valfrihetssystem bör således införas inom stöd och matchning, validering, arbetsmarknadsutbildning och arbetslivsinriktad rehabilitering.

Almega föreslår ett nytt helhetsystem för vägen till arbete, som bör ligga till grund för vilka insatser som bör genomföras, och som även möjliggör tidigare aktivering.

Almega föreslår att ett nytt profilerings- och targetingsystem inrättas. Syftet med profilering är att avgöra hur nära eller långt ifrån arbetsmarknaden en arbetssökande står. Syftet med targetting är att avgöra vilka insatser som är mest lämpliga för en arbetssökande för att denne ska kunna etablera sig på, alternativt flytta sig närmare, arbetsmarknaden.

Almega föreslår att profilerings- och targettingverktyget blir obligatoriskt vid inskrivning av arbetslösa, så att fler arbetslösa kan få aktivt stöd tidigare. Bedömningen bör i största möjliga mån automatiseras och digitaliseras

Almega föreslår att resultatersättning tillämpas i samtliga upphandlade arbetsförmedlingstjänster, samt att resultatersättningen utgör en så stor andel av den totala ersättningen att utförarna tvingas leverera med resultat för att kunna finnas kvar i systemet. Resultatersättningen är också kopplad till spårindelningen av de arbetslösa, vilket möjliggör att de kompletterande aktörerna kan ersättas för det mervärde de skapar. Samtidigt minskar risken för parkering och "cherry picking".

Almega bedömer att ratingen av aktörer behöver utvecklas och bli mer tillgänglig

Almega föreslår att det måste finnas effektiva kvalitetströsklar i systemet. Resultatersättning, lämpliga kvalificeringskrav, rating och gallring av leverantörer med låga volymer och bristfälliga resultat bör vara de centrala kvalitetströsklarna.

Almega föreslår att pilotprojekt med dynamiska inköpssystem bör göras, förslagsvis för arbetsmarknadsutbildningarna. Detta bör ske i nära dialog och förankring med de kompletterande aktörerna och i syfte att se om detta kan vara ett lämpligt sätt att konkurrensutsätta i samklang med marknadens efterfrågan.

En helhetsmodell för vägen till arbete

Idag utnyttjas inte de kompletterande aktörerna på bästa sätt. Ett stort problem är att leverantörerna inte får möjlighet att hjälpa de arbetslösa tidigt, eftersom Arbetsförmedlingen inte jobbar aktivt med profilering och targetting (målstyrning) av insatser. Ofta går det runt ett år innan Arbetsförmedlingen anvisar de arbetslösa till aktiva insatser som exempelvis stöd och matchning⁴¹. Ett annat stort problem är att det finns en blandning av upphandlade tjänster, främst utbildning, och tjänster som konkurrensutsatts i valfrihetssystem. Upphandlingarna av arbetsmarknadsutbildning har fungerat bristfälligt, de privata aktörer som tillhandahåller dessa tjänster upplever att det finns problem med ryckighet, instabilitet och detaljstyrning.

⁴¹ När individen har varit arbetslös en längre tid (vanligen 300-400 dagar) anvisar Arbetsförmedlingen till Jobb- och utvecklingsgarantin för mer aktiva insatser inom exempelvis stöd och matchning. Ett undantag är Etableringsprogrammet för nyanlända, där sätts aktiva insatser in tidigt, andra undantag finns också.

Ungefär 33 procent av de upphandlingar som Arbetsförmedlingen genomför överprövas⁴², vilket är betydligt högre än den genomsnittliga andelen annonserade upphandlingar som överprövas i Sverige är 6,5 procent⁴³.

En orsak till överprövningar är att upphandlingsunderlagen innehåller oklarheter. Som exempel i fråga om arbetsmarknadsutbildning kan nämnas oklarheter avseende omfattning och uppskattad deltagarvolym i upphandlade kontrakt⁴⁴. I de fall då domstolsprövningen av överklagandena drar ut på tiden kan problematik kring avtalslösa tillstånd uppstå.

Ett alternativ till upphandling är att istället införa valfrihetssystem enligt LOV, vilket Arbetsförmedlingen gjort bland annat inom tjänsten stöd och matchning. Valfrihetsmodeller finns även på utbildningsområdet, men utanför Arbetsförmedlingens regi. Exempel på fungerande valfrihetsmodeller för utbildning är Yrkeshögskolan och kommuner som Nacka och Växjö, inom ramen för den kommunala vuxenutbildningen.

Vid konkurrensutsättning med valfrihetssystem enligt LOV finns inte samma överprövningsproblematik som vid upphandlingar enligt LOU. Eftersom valfrihetssystem är löpande möjliggörs även kontinuitet i verksamheterna. Utbildningsleverantörerna ges bättre möjligheter att bygga långsiktiga relationer med arbetsgivare och branscher. Nya utbildningar kan även etableras snabbare, vilket i sin tur innebär att arbetsgivarnas rekryteringsbehov kan tillgodoses bättre. Möjligheten att styra konkurrensen mot fokus på kvalitet och resultat ökar. Utöver detta finns ett värde i att valfrihetssystemen ger de arbetssökande möjlighet att själva välja vilken aktör de vill anlita för att hjälpa dem ut på arbetsmarknaden.

En ny helhetsmodell för arbetsmarknadspolitiken behövs för att komma tillrätta med de ovan uppräknade problemen. En modell där profilering och targetning görs tidigt vid inskrivningen som arbetslös, och där det finns ett enhetligt grundläggande synsätt kring hur genomförandet ska ske. De kompletterande aktörerna bör få möjlighet att komma in tidigare och bli huvudaktörer för genomförandet av den aktiva arbetsmarknadspolitiken redan från dag ett. Det bör finnas en enhetlig syn på hur marknaden för matchnings- och utbildningstjänster mm bör fungera. Valfrihetsmodeller har fördelar framför upphandling. I vissa fall kan dock upphandling fortsatt vara nödvändigt, men då behöver upphandlingen utvecklas genom bland annat stärkt leverantörsdialog och genom att prova nya modeller, exempelvis dynamiska inköpssystem.

Profilering och targetning av de arbetssökande

I januari 2012 införde Arbetsförmedlingen ett bedömningsstöd för profilering av de arbetslösa. Med profilering avses en analys av om en arbetssökande riskerar långtidsarbetslöshet, med hjälp av statistiska metoder. Idag går det i bästa fall till så att arbetsförmedlaren fyller i fakta om den arbetssökande i ett digitalt verktyg som utifrån en statistisk analys ger en prognos om den sökandes risk för långtidsarbetslöshet. Det digitala verktyget genererar en rekommendation som ska ge stöd till arbetsförmedlarens beslut om lämpliga insatser. Verktyget är uppbyggt som ett webbaserat frågeformulär och ska användas vid varje inskrivning av en öppet arbetslös person. I bedömningsstödet registreras variabler som ålder, funktionsnedsättning, födelseland, utbildningsnivå, yrkesgrupp, arbetslöshetshistoria och yrkeserfarenhet.

⁴²Arbetsförmedlingens debattartikel "Kvaliteten på upphandlad utbildning kontrolleras", Dagens samhälle 31 maj 2017.

⁴³ Statistik om offentlig upphandling 2018, Upphandlingsmyndigheten rapport 2018:2, Konkursverket rapport 2018:9

⁴⁴ Se t.ex. avgörande från Kammarrätten i Stockholm 2018-10-16, mål nr 6090-18.

En svaghet är att bedömningsstödet i dagsläget endast är rådgivande, en annan svaghet är att arbetsförmedlarna använder verktyget för lite och att de inte följer de rekommendationer verktyget ger. Endast omkring 70 procent av förmedlarna säger att de alltid eller nästan alltid använder bedömningsstödet. Av de förmedlare som använder stödet säger under 20 procent att de tar mycket noga hänsyn till den bedömning som verktyget genererar, medan cirka 30 procent säger att de inte beaktar resultatet särskilt noga eller över huvud taget⁴⁵.

Arbetsförmedlingens egen utvärdering visar att precisionen i bedömningarna kring vilka personer som blir långtidsarbetslösa hade varit bättre om bedömningsstödet rekommendationer hade följts i större utsträckning. I myndighetens återrapport för 2014 står att läsa att "om arbetsförmedlare använder bedömningsstödet i större utsträckning än de gör i dag skulle insatserna kunna sättas in tidigare och med högre precision." Vidare går att utläsa att utvärderingen att bedömningsstödet rekommendationer inte alltid efterföljs.

Det digitala bedömningsverktyget bör utvecklas till en mer avancerad lösning för kartläggning, profilering och targetning. Profileringen handlar om att göra en noggrann analys av individens förutsättningar att få en anställning. Targeting, eller målinriktning, handlar om att anvisa individen till åtgärder som statistiskt visat sig ge goda resultat för andra individer med ungefär samma förutsättningar. Som en del i profileringen och målinriktningen placeras den arbetslöse i ett spår.

Denna process bör ske redan vid inskrivningen hos Arbetsförmedlingen, och de individer som är i behov av aktiva insatser bör kunna få sådana redan mycket tidigt under arbetslösheten, inte efter ett år som idag.

Bedömningen ska resultera i handlingsplaner för de arbetslösa, som ska uppdateras regelbundet. Handlingsplanerna är också en del i arbetet med att säkerställa att arbetslöshetsersättningen används som en omställningsförsäkring. Till exempel finns krav på att handlingsplanerna ska vara uppdaterade och aktuella. En granskning av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, IAF, 2018 har emellertid visat att Arbetsförmedlingen lever upp till kravet på uppdaterade och aktuella handlingsplaner i endast 5 procent av fallen⁴⁶. Det innebär att det saknas planerade aktiviteter och att det har gått mer än 7,5 månader sedan den senaste uppdateringen. Handlingsplanerna tycks inte vara levande dokument i den utsträckning de borde vara.

Ett obligatoriskt bedömningsstöd med utvecklad targetningmodell är vidare en avgörande förutsättning för införandet av ett mer resultatorienterat ersättningssystem till de kompletterande aktörerna. Resultatersättningen måste stå i proportion till de arbetslösas förutsättningar för att bli rättvisande avseende individens behovsprofil och på ett relevant sätt kunna spegla de kompletterande aktörernas insatser. En väl genomförd bedömning och targetning innebär att individens ingångsvärden blir mer kända, och då kan ersättningen till de kompletterande aktörerna riktas mot att ersätta det mervärde de skapar.

Resultatambitionerna bör vara höga, i första hand att den arbetslöse får ett osubventionerat arbete, men det bör också vara ett varaktigt arbete, och ett arbete som det är stor efterfrågan inom på arbetsmarknaden. Dessutom bör det finnas krav på progression. Individen ska utveckla yrkesfärdigheter, generella färdigheter och färdigheter kring jobbsökande, samt bli mer målinriktad och medveten om sina möjligheter och utvecklingsbehov.

⁴⁵ Assadi, Anahita, Lundin, Martin. Enhetlighet och träffsäkerhet i arbetsmarknadspolitiken: Hur använder arbetsförmedlare statistisk profilering i mötet med den arbetssökande? IFAU 2014:14

⁴⁶ IAF, Är arbetssökandes handlingsplaner uppdaterade och aktuella? Rapport 2018:3

Matchning, utbildning och validering i nytt helhetssystem

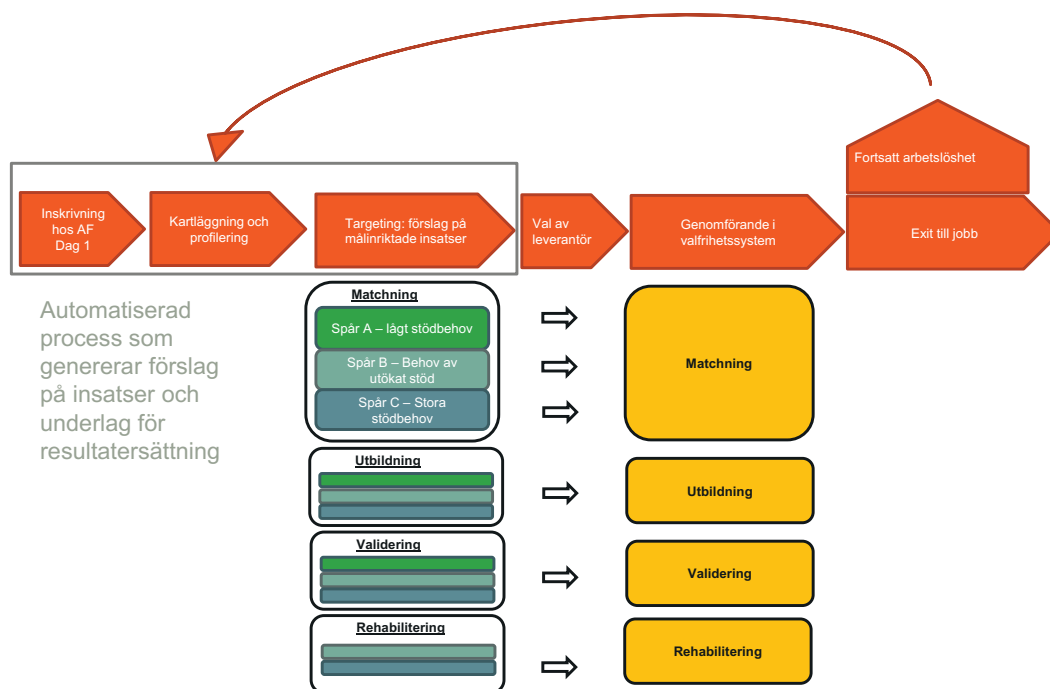
Arbets sökande som har behov av stöd och insatser måste fångas upp direkt. Med en mer rättssäker och kvalitativ kartläggning och bedömning kan rätt insatser sättas in omedelbart. Almega föreslår därför en ny modell med tre spår för matchning och stöd till arbets sökande.

Spår A är avsett för de arbets sökande som har behov av grundläggande stöd. De får intensiva matchningsaktiviteter och täta arbetsgivarkontakter för att den arbets sökande snabbt ska komma i arbete. De får tillgång till vissa aktiva insatser, i förhållande till deras behov.

I spår B, förstärkt stöd, behöver leverantören spela en större roll för att ska få nytt arbete. Fler insatser, såsom arbetsmarknadsutbildning och validering kan vara möjliga för arbets sökande i spår B.

Spår C är avsett för personer med en kombination av arbetsrelaterade och personliga problem, vilka gör det svårt för den arbets sökande att ta och behålla ett arbete. I spår C är utbildningsinsatser, validering och rehabiliterande insatser centrala.

Figur 1. Helhetssystem för vägen till arbete.



De arbetslösa ska kunna delta i de olika spåren i regel mellan sex och 14 månader, den längre tidsperioden för deltagare i spår C. Om leverantören inte når resultat inom den angivna tidsperioden ska den arbets sökande gå tillbaka till ny kartläggning och profilering hos på Arbetsförmedlingen.

För arbetslösa som genomgått matchning eller utbildning under en period ska en ny variabel om fortsatt arbetslöshet läggas till i den nya profileringen.

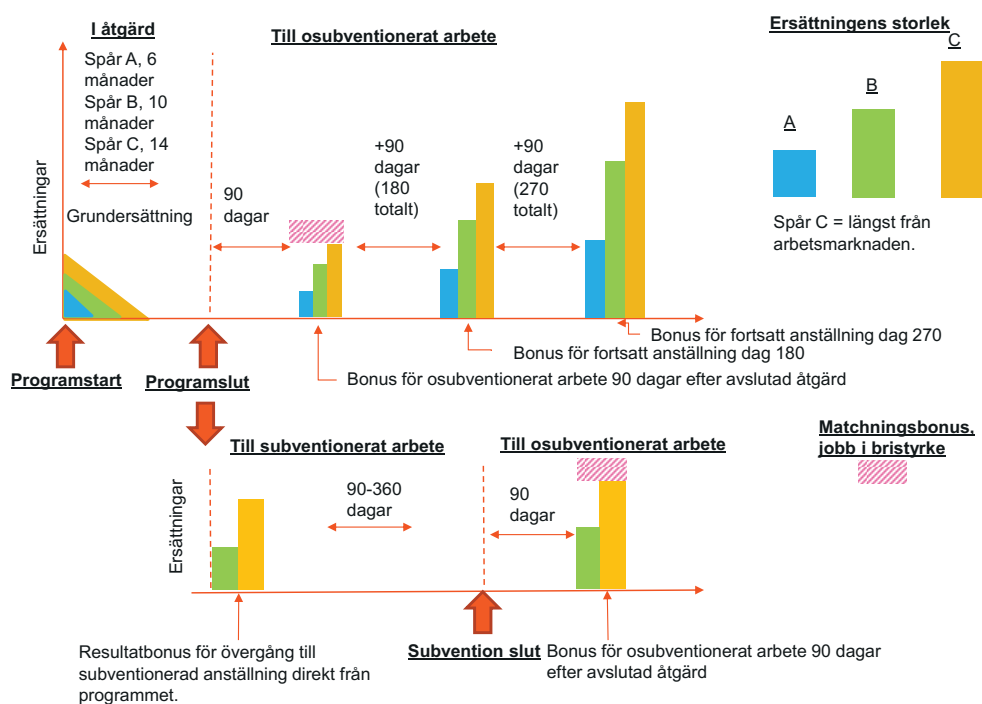
I den mån individen behöver språkstöd för att kunna ta del av insatserna, bör detta vara något leverantörerna får särskild ersättning för. Språkstöd bör kunna finnas i alla aktiva insatser.

En ersättningsmodell som premierar resultat och varaktiga anställningar

Den ersättningsmodell som idag tillämpas i tjänsten stöd- och matchning premierar inte i tillräckligt hög utsträckning resultat, det vill säga att den arbetssökande får arbete. I en resultatbaserad ersättningsmodell som har ambitionen att driva goda resultat måste andelen av ersättningen som betalas ut för resultat vara avsevärt högre. Ersättningen för placeringen som sådan måste vara så pass låg att det inte är möjligt att som leverantör överleva i systemet om man inte producerar önskade resultat. Ersättningen bör vara högre för osubventionerade än för subventionerade anställningar.

Ersättningsmodellen behöver dessutom belöna varaktiga anställningar. Utbetalningarna för resultat bör därför portioneras ut över tid. Detta uppmuntrar och bidrar till ihållande lösningar. Även här kan en jämförelse med det australiensiska Jobactive-avtalet göras. Inom detta avtal betalas resultat ersättning ut efter 4, 12 och 24 veckor. Inför nästkommande avtal, som träder i kraft 2020, diskuteras att betala ut ersättning upp till 52 veckor efter avslutad tjänst. Resultatersättningen är högre i de senare utbetalningarna än i de tidigare.

Figur 2. Almeas förslag till ny modell för resultatersättning.



I ovanstående modell finns flera viktiga komponenter:

- Hög andel resultatersättning, låg andel grundersättning. Idag är grundersättningen inom stöd och matchning i praktiken högre än resultatersättningen. I ovanstående modell är resultatersättningen cirka 70 - 80 procent och grundersättningen är 20 - 30 procent. Beroende på tid till arbete och uppnått resultat.
- Avtrappad grundersättning. Det är viktigt att leverantörerna har incitament att sätta in åtgärder tidigt, för att undvika förvaring.

- Hög andel av resultat ersättning som betalas ut vid varaktigt anställning. Signalen ska vara tydlig att det är varaktigt anställning som ska uppnås.
- Högre resultat ersättning när individer som står längre från arbetsmarknaden kommer i arbete, än när individer som står nära arbetsmarknaden får jobb. Leverantörerna ersätts på så sätt i högre grad utifrån det mervärde de skapar.
- Matchningsbonus. En tydlig signal måste finnas om att det inte bara är ett jobb utan rätt jobb som gäller. Matchning mot briststyrken och identifierade målyrken bör belönas.

Det finns också behov av fortsatt utveckling av ovanstående modell, bland annat genom att föra in komponenter där ersättning ges för progression, dvs insatser som framgångsrikt fört individen närmare arbetsmarknaden genom höjd kompetens, ökade färdigheter i att söka jobb med mera.

Grundersättningen bör också vara olika stor beroende på vilka tjänster som levereras. Om det är utbildningstjänster med stora investeringsbehov är det nödvändigt med en betydande grundersättning, exempelvis.

I vissa glesbygdsområden i norra Sverige råder andra förutsättningar än i mer tätbefolkade områden. I de här leveransområdena kan ersättningsystemet behöva anpassas för att leverantörer ska ha möjlighet att bedriva verksamhet.

Effektiva kvalitetströsklar

Ett valfrihetssystem är per definition inte öppet för alla, utan endast för de aktörer som uppfyller uppställda kvalificeringskrav. De krav på personalbehörighet som ställs i Arbetsförmedlingens nuvarande tjänst stöd och matchning är exempel på denna typ av krav. Genom sådana krav kan ändamålsenlig kompetens och förmåga att utföra uppdraget säkerställas. Kvalificeringskraven innebär en tröskel som ska borga för bra och kompetent verksamhet. Utformningen av kvalitetskraven kan dock även få en mer allmän inverkan på antalet utförare i systemet – ju högre och fler krav, desto färre aktörer som förmår leva upp till dem. Även sådana aspekter är viktiga att beakta för att systemet ska fungera ändamålsenligt. Vilka krav som är lämpliga och nödvändiga att använda får bedömas i ljuset av vilken verksamhet det handlar om.

I detta sammanhang bör även noteras att en ersättningsmodell som enbart utgår från leverantörernas resultat, och har en mycket liten eller obefintlig dag ersättning, också innebär ökat kvalitetsfokus – vilket bör avskräcka aktörer utan förmåga eller ambition att leverera god kvalitet i uppdraget. Hög andel resultat ersättning innebär att de kompletterande aktörerna måste ta en finansiell risk genom att anställa personal och betala ut löner utan att vara garanterad ersättning för de insatser som görs. I en sådan modell kommer endast utförare som tror på sin förmåga att leverera resultat våga riskera att ansluta sig till systemet. Vidare kommer endast aktörer som kan uppvisa goda resultat ha förutsättningar att långsiktigt finnas kvar i valfrihetssystemet. En starkt resultatbaserad ersättningsmodell innebär därigenom ett automatiskt kvalitetsfokus i verksamheterna och motverkande av oseriösa aktörer.

Ytterligare en form av kvalitetströskel uppstår när resultat ersättningen inriktas på att ersätta det adderade mervärde de kompletterande aktörerna skapar. Det kan åstadkommas exempelvis genom en noggrann bedömning och profilering av de arbetslösas förutsättningar att hitta arbete i kombination med en differentierad ersättningsmodell. Högre resultat ersättning bör betalas ut när de kompletterande aktörerna hjälper personer som står långt från arbetsmarknaden till arbete, och lägre ersättning om deltagaren bedöms ha goda förutsättningar att ta de jobb som erbjuds.

En form av kvalitetströskel utgör också möjligheten att avsluta avtalen med de aktörer som vid utvärdering visar sig prestera sämst och som har lägst volymer. Denna metod har tillämpats av Arbetsförmedlingen i syfte att hantera vad man bedömde vara överetablering av aktörer inom stöd och matchning på vissa orter⁴⁷.

Utveckla ratingen av leverantörer

Ratingen av leverantörer är en viktig del av valfrihetsmodellen stöd och matchning. Ratingen är ett sätt att uppmuntra de arbetslösa att välja de leverantörer som har bäst resultat, men ger också information för benchmarking mellan leverantörer.

AlmeGas medlemsföretag har vid olika tillfällen framfört synpunkter på att ratingresultaten är svårtillgängliga på Arbetsförmedlingens hemsida, det krävs många klick för att hitta rätt, och dessutom är ofta informationen felaktig eller föråldrad.

Arbetsförmedlingen har nyligen utvecklat ratingsystemet så att det idag finns fyra stjärnor istället för tre, vilket är bra. Men ratingen behöver också utvecklas på andra sätt.

Ett sätt att utveckla ratingen är att komplettera de mått som ligger till grund för ratingen med nya mått. Till exempel genom att undersöka deltagarnas nöjdhet, graden av aktivitet, och att även börja mäta progression. Idag fokuserar ratingen på övergången till arbete och studier vilket bör vara centralt även framöver. Men det finns en risk för att leverantörerna gör värdefulla insatser som inte fångas upp, till exempel om en deltagare utvecklar sitt jobbsökande och får bättre insikter om sina kunskaper, färdigheter och vägen framåt till arbete. Därför bör ratingen på sikt utvecklas så att även progression mot arbete mäts i högre utsträckning än idag.

Ytterligare ett sätt att utveckla ratingen är att koppla den till den arbetsmarknadspolitiska bedömningen, så att de arbetslösa får individuellt anpassade rekommendationer utifrån bedömningen av deras förutsättningar och behov.

Förbättrad leverantörsdialog för ökad förutsebarhet

Det behövs stabila förutsättningar för att de kompletterande aktörerna ska kunna agera långsiktigt och med kvalitet. Exempelvis är det tids- och resurskrävande att bygga upp en väl fungerande arbetsmarknadsutbildning. En sådan förutsätter goda relationer till branscher med anställande företag och kan även kräva investeringar i maskiner och utrustning.

De senaste åren har volymerna minskat kraftigt till följd av att regeringen ändrat inriktning i politiken och tydligt prioriterat helsubventionerade extratjänster. Detta har skapat stora problem för många anordnare av arbetsmarknadsutbildning. Nu befinner sig antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning på rekordlåga nivåer. På fem år har volymerna halverats från cirka 15 000 deltagare varje månad till mellan 6 – 7 000. Även inom stöd och matchning har de kompletterande aktörerna mött kraftiga och oförutsedda volymneddragningar. Detta har medfört allvarliga problem i deras verksamhet och en del aktörer har gått i konkurs.

Ett annat problem är att Arbetsförmedlingen under lång tid haft stor ryckighet i sina upphandlingar. Planerade upphandlingar har ställts in eller skjutits upp med kort varsel, även om behovet av utbildad arbetskraft inom en bransch varit stor. Under långa perioder har Arbetsförmedlingen till exempel stått utan avtal för utbildning av yrkesförare, ett av de främsta bristyrkena idag. Ett annat problem är att upphandlingarna har blivit inriktade mot lägsta pris och inte mot kvalitet och resultat.

För en fungerande konkurrensutsättning är det nödvändigt med en god leverantörsdialog. Samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och de kompletterande aktörerna behöver stärkas och utvecklas. Det krävs en dialog om behov och förutsättningar såväl före som under och efter själva konkurrensutsättningen.

Pröva även dynamiska inköpssystem

Ifråga om arbetsmarknadsutbildning avser upphandlingarna ofta ramavtal. Ett ramavtal saknar mer precisa uppgifter om volymer och tidpunkt för leverans. Ett ramavtal får löpa på max fyra år och kan ha en eller flera leverantörer. Under ramavtalets löptid är den upphandlande myndigheten hänvisad till att köpa endast från de leverantörer som står på ramavtalet. Vid övergången från ett ramavtal till ett annat kan nya aktörer kan träda in och andra falla ifrån. Leverantörer som har invändningar emot hur en upphandling har genomförts kan överklaga till domstol. Om domstolsprocessen drar ut på tiden kan det uppstå stand-still-perioder utan avtal.

De upphandlingsregler som trädde i kraft 2017 ger Arbetsförmedlingen och övriga upphandlande myndigheter möjlighet att använda sig av fler sätt att upphandla. Ett sådant sätt är dynamiskt inköpssystem. Ett sådant system påminner i sin grundkonstruktion en hel del om valfrihetssystem, genom att det är ett öppet system där aktörer som uppfyller kvalificeringskraven löpande kan etablera sig. Alla leverantörer som godkänts i ett dynamiskt inköpssystem har sedan möjlighet, men ingen skyldighet, att lämna anbud på de kontrakt som den upphandlande myndigheten löpande lägger ut inom ramen för det helt elektroniska systemet. Till skillnad från valfrihetssystem är det i dynamiska inköpssystem dock den upphandlande myndigheten och inte individen som väljer vem som ska utföra uppdraget.

Dynamiska inköpssystem är en metod att upphandla som möjliggör en större flexibilitet än upphandlade ramavtal vilka binder avtalsparterna till varandra under avtalstiden. En annan skillnad är att dynamiska inköpssystem löper kontinuerligt utan avbrott, vilket skapar möjligheter att följa utvecklingen i fråga om efterfrågade behov och marknadens möjligheter. Vid dynamiska inköpssystem begränsas även problematiken med avtalslösa tillstånd till följd av överklaganden.

Arbetsförmedlingen har signalerat sitt intresse av att använda dynamiskt inköpssystem. Jämfört med traditionell upphandling ser Almega möjligheter med sådana system i form av större flexibilitet och tydligare koppling till efterfrågeutvecklingen avseende de aktuella arbetsmarknadstjänsterna. Samtidigt finns tydliga utmaningar inte minst i form av affärsrättsliga risker till följd av korta uppdrag som försvårar leverantörernas möjligheter att systematisera och dimensionera sin verksamhet. Det gäller särskilt uppdrag som kräver omfattande utrustning och annan infrastruktur. Det blir sannolikt av avgörande betydelse vilken typ av uppdrag som kommer att omfattas och även omfattning och frekvens i uppdragen.

Almega anser att ett pilotprojekt avseende dynamiskt inköpssystem kan vara intressant att genomföra, förslagsvis med inriktning mot arbetsmarknadsutbildning. Det är dock av största vikt att pilotprojektet genomförs i nära dialog och förankring med de kompletterande aktörerna på marknaden.

4.3 Stärkt kompetensförsörjning, fokus på kompetensbrist

Almega föreslår att kompetensförsörjningen prioriteras upp i såväl utbildnings- som stöd- och matchningsinsatser med mera. Åtgärderna bör bli mer efterfråge- och branschstyrda, och en ambition bör vara att insatserna leder till ett tydligt målyrke och med en varaktig sysselsättningsstatus.

Almega föreslår att 70-procentsmålet för arbetsmarknadsutbildningen återinförs, minst 70 procent av deltagarna ska ha arbete efter avslutad arbetsmarknadsutbildning. Matchningen mot arbetsgivare ska vara det främsta kriteriet vid anvisning till arbetsmarknadsutbildningen.

Almega föreslår att det bör finnas stabila volymer inom arbetsmarknadsutbildning och stöd och matchning, för att säkerställa uthållighet i arbetet med att tillmötesgå rekryteringsbehoven i privat och offentlig sektor. För att minska problemen med ryckighet i upphandlingar bör leverantörsdialogen stärkas.

Almega föreslår att ett kompetensavdrag införs, bland annat med fokus på att underlätta arbetslösas övergång till arbete genom att rekryterande arbetsgivare ges skatteincitament för att köpa in tjänster kring utbildning och kompetensutveckling vid rekrytering.

Almega föreslår att det färdigutredda förslaget med matchningsanställningar genomförs, där bemanningsföretag får möjlighet att anställa arbetslösa för att därefter matcha dem mot arbetsmarknadens behov, som en arbetsmarknadspolitisk insats.

Kompetensförsörjningen behöver prioriteras upp

Arbetsförmedlingens insatser handlar allt mindre om att tillmötesgå arbetsgivarnas rekryteringsbehov. Fokus ligger på förberedande insatser och på aktivering av de arbetslösa. Arbetsförmedlingen tar inte längre ansvar för ett stabilt utbud av arbetsmarknadsutbildning mot bristyrken, och man jobbar inte aktivt med att matcha in personer med god förmåga att klara de utbildningar som arbetsgivarna efterfrågar. Arbetsförmedlingen använder dessutom de kompletterande aktörerna inom stöd och matchning främst till att öka de arbetslösas sökaktivitet, det är viktigare att de arbetslösa får ett jobb än att de får rätt jobb. Denna situation måste brytas i ett läge där en av de största nationella utmaningarna är att lösa de växande problemen med kompetensbrist och rekryteringsvårigheter i privat och offentlig sektor. Annars kommer arbetsgivarnas intresse för att rekrytera via Arbetsförmedlingens olika program och insatser att minska. De kompletterande aktörerna behöver nyttjas mer för sådant de är riktigt bra på, att erbjuda väl matchad arbetskraft mot arbetsgivarnas behov.

Sysselsättningsmål behövs för arbetsmarknadsutbildningen

Mellan 1999 och 2003 fanns ett uttalat mål om att 70 procent av deltagarna i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning skulle vara i arbete 90 dagar efter avslutad utbildning. Mellan 2003 och 2006 fanns liknande ambitioner, därefter togs de bort. Erfarenheterna av 70-procentsmålet var positiva, det ledde till att arbetsförmedlarna ansträngde sig för att hitta arbetssökande som kunde dra nytta av utbildningen och anvisningen till utbildning blev

mer noggrann. Resultaten var också mycket goda, utbildningarna ledde i hög utsträckning till jobb inom bristyrken⁴⁸. 70-procentsmålet bör därför återinföras.

Mer efterfrågestyrda och branschriktade insatser

Arbetsförmedlingen tar två gånger per år fram detaljerad statistik över efterfrågan på och utbudet av ledig arbetskraft för olika yrken. Denna bristyrkesanalys bör i högre grad bli styrande för vilka arbetsmarknadsutbildningar som bör finnas och hur stor deltagarvolymen bör vara. Bristyrkeslistan är relativt stabil över tid och en tydligare styrning mot den skulle skapa bättre förutsägbarhet både för arbetslösa och leverantörer av utbildning, samt för rekryterande arbetsgivare. Det skulle i sin tur lägga en bättre grund för kvalitet och stärkt övergång till arbete.

Idag utformas insatser som utbildning och stöd och matchning inte tillräckligt utifrån arbetsgivarnas efterfrågan i olika branscher. Till skillnad exempelvis från hur Yrkeshögskolan är uppbyggd, där utbildningar startas på gemensamt initiativ av utbildningsanordnare och arbetsgivare i olika branscher.

Arbetsförmedlingen bör ta ett större ansvar för att underlätta arbetsgivares kompetensförsörjning i olika branscher. Det förutsätter att arbetsmarknadsutbildningarna ges stabila volymer.

Nya arbetsmarknadsutbildningar borde etableras på samma sätt som nya yrkeshögskoleutbildningar, för att säkerställa de anställande företagens engagemang. Även inom exempelvis stöd och matchning bör det finnas ett tydligt branschfokus, där aktörerna får i uppdrag att matcha deltagarna mot tydliga målyrken. Det skulle möjliggöra en utveckling där en del aktörer specialiserar sig mot vissa branscher, för att bättre hjälpa individen ta det avgörande steget ut i arbete av hög kvalitet, och en varaktig sysselsättning.

Kompetensavdrag kan bidra till effektivare matchning

Ett annat sätt att göra utbildningsinsatserna mer kopplade till arbetsgivarnas rekryteringsbehov skulle kunna vara att införa ett kompetensavdrag, med ett särskilt stöd för kompetensutveckling i samband med rekrytering av arbetslösa. Kompetensavdrag är i korthet ett skatteavdrag som innebär att arbetsgivare får möjlighet att dra av en del av utbildningskostnaden i sin arbetsgivardeklaration. Ursprungstanken är att stärka omställningsförmågan hos medarbetare för att möta förändrade kompetenskrav till följd av digitalisering och andra trender⁴⁹. Kompetensavdraget skulle kunna riktas bland annat till nyanställning av arbetslösa, för att komplettera deras kunskaper och kompetenser så att de blir mer anställningsbara. Liknande modeller finns i andra länder, exempelvis Österrike, Nederländerna och i USA.

Matchningsanställningar har stor potential

Ytterligare en intressant möjlighet för förbättrad matchning är att införa ett system med matchningsanställningar. Den 30 juni 2014 beslutade Arbetsmarknadsdepartementet att tillsätta en utredning för att utreda förutsättningarna för matchningsanställningen som ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program. Syftet med matchningsanställningen är att minska den osäkerhet som arbetsgivare kan känna inför att anställa personer som varit arbetslösa länge. Genom matchningsanställningen anställs den arbetslöse hos en matchningsaktör, som tar arbetsgivaransvaret, samtidigt som individen utför sitt arbete hos ett kundföretag till matchningsaktören. Därmed får arbetsgivaren möjlighet att pröva en individ utan att

⁴⁸ Liljeberg, Linus. Effekter för olika deltagargrupper inom arbetsmarknadsutbildningen, IFAU 2016:20

⁴⁹ Voltaire, Fredrik. Turbodigitaliseringen tar jobben, Almega 2018.

den är anställd, vilket kan öka viljan att pröva individen. Matchningsanställningen medför samtidigt en ökad trygghet för individen, som oavsett hur matchningen faller ut, har sin anställning och lön hos matchningsaktören⁵⁰. Matchningsanställningarna är ännu ej införda.

5. Avslutande ord

Almega, Kompetensföretagen och Utbildningsföretagen har med detta "slutbetänkande" velat sätta fokus på de stora möjligheterna att fortsätta stärka och utveckla konkurrensutsättningen av Arbetsförmedlingen. Utvecklingsbehoven är stora, men den senaste tiden har Arbetsförmedlingen istället genomfört stora neddragningar inom de upphandlade tjänsterna. Både arbetsmarknadsutbildning och stöd och matchning är insatser som har halverats i omfattning på kort tid. Det har lett till att många av de kompletterande aktörerna har tvingats avskeda personal och stänga kontor, eller i vissa fall även gå i konkurs. Det visar med allt tydlighet att Arbetsförmedlingen inte lyckats konkurrensutsätta sig själv genom att lägga ut vissa delar av sin verksamhet på externa leverantörer. Tiden är nu mogen att istället låta de kompletterande aktörerna ta hela ansvaret för både utbildning och matchning, de behöver gå från att vara kompletterande aktörer till att bli huvudaktörer.

Centrala delar i den framtida, mer kompletta konkurrensutsättningen, är en ny ersättningsmodell med ökat fokus på resultat, nytt tänk kring profilering och targetning av insatser, en ny modell för indelning av de arbetslösa i olika spår, och en mer resultatriktad arbetsmarknadspolitik med mer efterfrågestyrda insatser utifrån arbetsgivarnas behov.

Möjligheterna är stora, likaså behoven av förändring. Det blir allt mer brådskande att testa nya vägar framåt med tanke på Arbetsförmedlingens svårigheter att leverera resultat.

⁵⁰ Matchningsanställningen – nya vägar till jobb, Arbetsmarknadsdepartementet, A2015/881/A

Kompetenskrisen blir allt mer akut på arbetsmarknaden. Å ena sidan skriker många företag efter arbetskraft, å andra sidan letar många arbetslösa med ljus och lykta efter anställningsmöjligheter. Jobbchansen för de arbetslösa har samtidigt sjunkit trots att de lediga jobben blivit fler.

Parallellt med denna utveckling har Arbetsförmedlingen fått ökade resurser och arbetsmarknadspolitiken har svällt i omfattning. Höjda resurser och lägre resultat är en utveckling som skaver, och myndigheten brottas med sjunkande förtroendesiffror hos allmänheten och hos arbetsgivarna.

I rapporten presenterar Almega, Kompetensföretagen och Utbildningsföretagen en rad förslag för en mer effektiv konkurrensutsättning, med betydligt högre resultatfokus än idag.