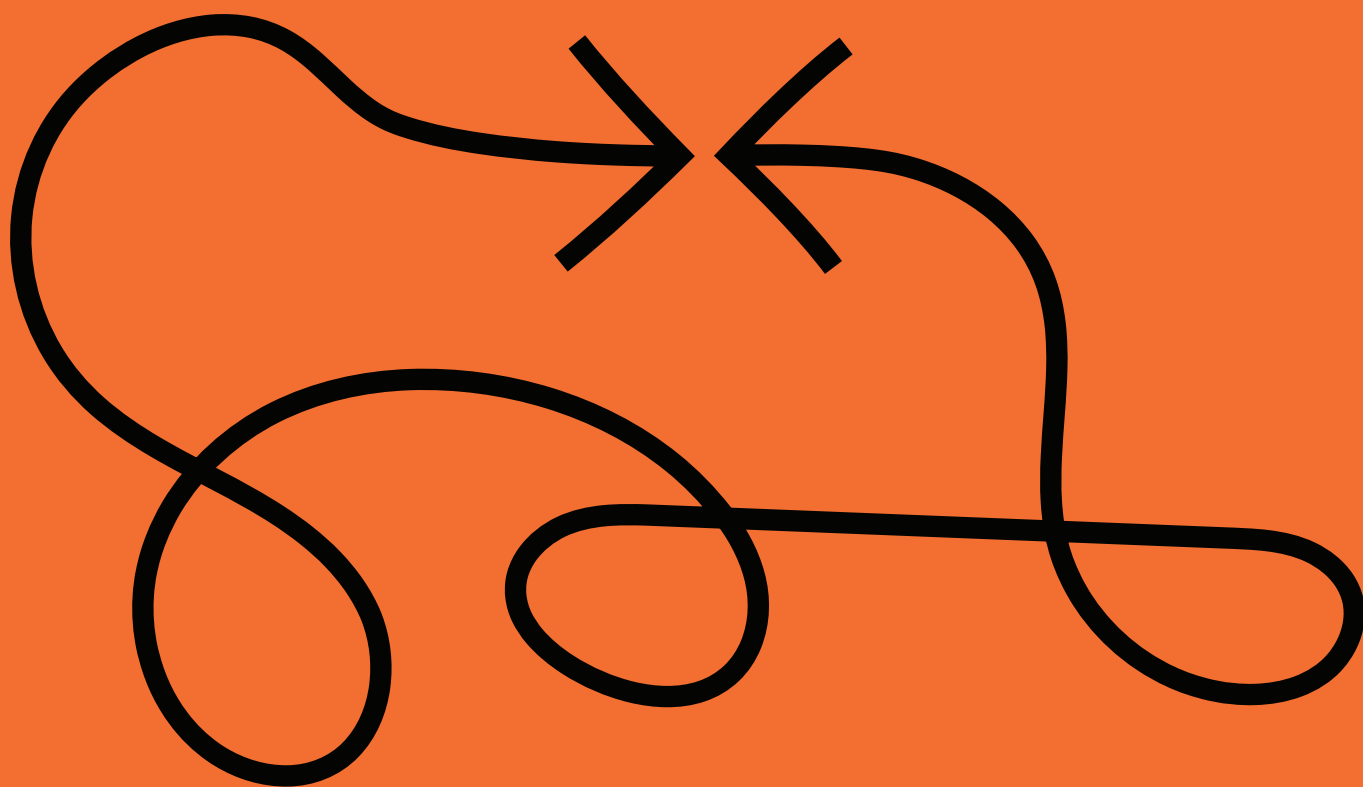


Så fortsätter vi reformera Arbets- förmedlingen



Innehåll

Inledning	2
1. Varför behövs fortsatta reformer av Arbetsförmedlingen?	3
2. Reformen av Arbetsförmedlingen – vad har hänt	5
3. Har vi idag en arbetsförmedling för alla?	8
4. Ett nytt flöde av arbetssökande	17
5. Färre och enklare anställningsstöd	29
6. Arbetsförmedlingens uppdrag smalare och vassare	32
7. Kommuner är viktiga samverkanspartners, men bör inte vara leverantörer	39
8. Finansiering och styrning av Arbetsförmedlingen	42
Avslutning	46

Inledning

För tre år sedan inleddes den ambitiösa reformeringen av Arbetsförmedlingen. Med målet att få fler människor i jobb överläts huvudansvaret över matchningsuppdraget på fristående aktörer.

Hittills har matchningstjänsten Kundval Rusta och matcha (KROM) som reformeringen mest kommit att förknippas med levererat resultat över förväntan. Ungefär varannan av arbetssökande som tagit del av tjänsten har fått jobb eller börjat studera.

Men innebär införandet av KROM att reformeringen av Arbetsförmedlingen är klar? Nej de gångna åren bör betraktas som inledningen på det vi hoppas blir en längre period av arbetsmarknadspolitiska reformer med fokus på bland annat på Arbetsförmedlingens verksamhet.

Den nya matchningstjänsten Rusta och matcha är en viktig start på reformarbetet. Men låt oss direkt slå fast att det behövs ytterligare ett antal förändringar inom arbetsmarknadspolitiken. I den här rapporten presenterar vi därför flera nya och konstruktiva förslag på fortsatta reformer av Arbetsförmedlingen.

Fortsatta reformer behövs både för att motverka och bryta långtidsarbetslösheten. Fler behöver få ta del av förmedlingsinsatser som leder till jobb eller studier. De arbetssökande som bedöms vara i farozonen för långtidsarbetslöshet ska inte tvingas vänta i ett år innan de får ta del av insatser utan måste få rätt stöd från lämpliga tjänster direkt behovet konstaterats.

Företagen i Sverige har rekordstort behov av nya medarbetare. Inom tjänstesektorn och de branscher som Almega företräder finns ett generellt behov både av kvalificerad arbetskraft med krav på längre utbildning och på medarbetare som gått klart gymnasium eller motsvarande. För arbetslösa med svag ställning på arbetsmarknaden som har behov av att utbilda sig till de lediga jobben spelar Arbetsförmedlingen en särskilt viktig roll. Almegas förslag riktar inte minst in sig på att förbättra matchningen för de personer som står långt ifrån arbetsmarknaden.

Med de nya förslagen vill Almega bidra till nya konstruktiva reformer av Arbetsförmedlingen. Vi ser fram emot att möta många av er i företagen, organisationer, myndigheter och partierna i diskussionerna om de fortsatta förändringarna av arbetsmarknadspolitiken.

Rapporten har skrivits av Jonas Jegers, Jegers Consulting AB.

Andreas Åström
Näringspolitisk chef,
Almega

Patrik Eidfelt
Förbundsdirektör, Almega
Kompetensföretagen

Fredric Skälstad
Branschchef, Almega
Utbildningsföretagen

1. Varför behövs fortsatta reformer av Arbetsförmedlingen?

- **Ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att förhindra långtidsarbetslöshet. Nya arbetslösa som riskerar långtidsarbetslöshet måste direkt få ta del av effektiva insatser som leder till jobb eller utbildning.**
- **Låt även de arbetslösa som står allra längst från arbetsmarknaden till exempel arbetslösa med nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionsnedsättning få välja leverantör av lämplig rustande och matchande insats.**
- **Koncentrera Arbetsförmedlingens uppdrag till myndighetsutövning, anskaffning av insatser, kontroll och uppföljning både av leverantörer och arbetssökande, samverka med branscher och kommuner och att vara expertmyndighet på arbetsmarknadens kompetensförsörjning.**

Den reformering av Arbetsförmedlingen som genomförts sedan 2019 har i dess begränsade omfattning i allt väsentligt varit framgångsrik. Men mycket mer kan och behöver göras framöver för att arbetsmarknadspolitiken ska möta företagens behov av kompetensförsörjning och för att rusta och matcha alla de arbetslösa som fortfarande står långt ifrån arbetsmarknaden.

Företagens behov av kompetens och ny personal slår alla tidigare rekord. Antalet anmälda platser till Platsbanken ligger löpande på mellan 150 000–200 000. Idag har arbetsmarknaden återhämtat sig efter den chock som följde med Covid-pandemin. Men arbetsmarknaden har förändrats och företag inom flera branscher har ännu svårare än tidigare att hitta nya medarbetare. Återhämtningen innebär att arbetslösheten är tillbaka på samma nivåer som före pandemin men med den skillnaden att andel långtidsarbetslösa nu är ännu större.

På senare år har matchningsproblemen förvärrats. Svenskt Näringslivs rekryteringsenkät visar att företagen i allt mindre utsträckning rekryterar via Arbetsförmedlingen och i stället förväntas ta ett allt större ansvar för att utbilda befintlig personal till de lediga jobben.¹ Företagen får därmed inte det nödvändiga stödet med sin kompetensförsörjning och de arbetslösa får inte ta del av ändamålsenliga insatser som leder till att de får jobb eller börjar studera.

¹ Svenskt Näringslivs Rekryteringsenkät 2022.

Ett problem är att bara en liten andel av de långtidsarbetslösa får ta del av de aktiva insatserna. Med fokus på de idag nästan 370 000 arbetssökande, varav nästan hälften varit arbetsökande i mer än 12 månader², behöver Arbetsförmedlingen med hjälp av fristående aktörer hitta nya arbetsätt, processer och vägar som leder till en kraftigt minskad arbetslöshet. Att Sverige idag har en arbetslöshetsnivå som är i bottenkiktet inom EU är inte bra nog, vi kan bättre.³

I slutet av 2021 var drygt 160 000 personer inskrivna som arbetssökande i något av de ramprogram där aktivitetsstöd ges. Det innebär att dessa personer bedömts vara i behov av stöd och insatser för att komma in, eller närmare, arbetsmarknaden. Då endast 77 procent av dessa personer får ta del av aktiva insatser, trots ett fastslaget behov, måste det ses som ett misslyckande.⁴ Den vanligaste insatsen för de långtidsarbetslösa är Arbetsförmedlingens stöd i egen regi kallat Matchning och uppföljning. Det är oklart vad innehållet i tjänsten är och resultaten följs varken upp eller utvärderas.

Det reformarbete som regeringen, Centerpartiet och Liberalerna inledde inkluderade inte de arbetslösa som står längst från arbetsmarknaden eller har nedsatt arbetsförmåga till följd av funktionsnedsättning. Almega har hela tiden varnat för en utveckling där bara de arbetslösa som står långt från arbetsmarknaden finns kvar i Arbetsförmedlingens verksamhet i egen regi. Det riskerar att skapa ett B-lag på arbetsmarknaden som inte får samma chanser att hitta jobb och utbildning. Därför är det dags att de fortsatta reformerna av arbetsmarknadspolitiken och Arbetsförmedlingen inkluderar de funktionsnedsatta och de grupper som står längst ifrån arbetsmarknaden. Nya tjänster för de arbetssökande som står mycket långt från arbetsmarknaden samt de med funktionsnedsättning bör utvecklas. Det stöd och de tjänster som Arbetsförmedlingen idag erbjuder dessa grupper har inte lyckats. Därför är den fortsatta reformeringen med nya förmedlingsinsatser för flera av de grupper som står längst från arbetsmarknaden oerhört viktig.

Fortsatta reformer bör fokusera på att öka förutsägbarheten i styrningen av Arbetsförmedlingen. Anslagna medel till aktivitetsstöd och aktiva insatser behöver öka och det är önskvärt att det sker på ett förutsägbart sätt. Myndighetsutövandet måste effektiviseras och den reformerade myndighetens uppdrag bör renodlas och på sikt enbart innehålla uppgifter som myndighetsutövning, beslut, kontroll och uppföljning inom de arbetsmarknadspolitiska programmen och insatserna. Mellan myndigheten och de fristående aktörerna behöver ett starkt partnerskap formuleras. Arbetsförmedlingen behöver bli en smalare och vassare myndighet. Expert inte bara på arbetsmarknadens funktionssätt och framtida behov utan framför allt på anskaffning av insatser, myndighetsutövning, kontroll och uppföljning.

2 Arbetsförmedlingen, <https://arbetsformedlingen.se/statistik>

3 Ekonomifakta, <https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Arbetsmarknad/Arbetsloshet/Arbetsloshet---internationell-jamforelse/>

4 Arbetsförmedlingen, Analysenheten

2. Reformen av Arbetsförmedlingen – vad har hänt

- Tre parallella processer har förändrat Arbetsförmedlingen: Förnyelseresan, M/KD-budgeten 2019 och Januariavtalet.
- Januariavtalets reform av Arbetsförmedlingen har genomförts av myndigheten själv.
- Trots höga ambitioner får de allra flesta arbetssökande aldrig träffa en fristående matchningsaktör.

En myndighet i förändring

Under slutet av 2010-talet påbörjades tre parallella processer som har inneburit en stor förändring av Arbetsförmedlingen.

2017 inledde myndigheten arbetet med Förnyelseresan. Den gamla organisationen med tre regioner och elva marknadsområden ersattes av tre verksamhetsområden. Personalen på myndigheten fick söka om sina tjänster. Parallellt genomfördes varsel och nedläggningar av kontor runt om i landet. Den stora omläggningen tog mycket tid och kraft på myndigheten. Omorganisationen var genomförd sommaren 2019.

I december 2018 röstade riksdagen igenom Moderaterna och Kristdemokraternas budgetmotion. Den nya statsbudgeten innebar en nedskärning på Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag. Myndigheten sade upp omkring 3 500 personer och kontorsnedläggningarna fortsatte.

I januari 2019 ingick Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Centerpartiet och Liberalerna det så kallade Januariavtalet. I punkt 18 framgår **att "Arbetsförmedlingen [ska] reformeras i grunden"**. Arbetsförmedlingens roll ska renodlas mot myndighetsutövning och att fristående aktörer ska rusta och matcha arbetssökande mot jobben.

Dessa tre processer har var för sig haft en stor inverkan på myndighetens styrning och utveckling, men när vi i den här rapporten talar om **reformen** syftar vi enbart på omläggningen av arbetsmarknadspolitiken utifrån Januariavtalet. Det är dock svårt att särskilja processerna

från varandra. Ett exempel är frågan om vita fläckar som kommunerna kopplar till reformen, men som i stor utsträckning handlar om kontorsnedläggningar i spåren av Förnyelseresan och M/KD-budgeten.

Januariavtalet – Arbetsförmedlingen reformerar sig själv

Januariavtalet ger en övergripande beskrivning av den nya roll som Arbetsförmedlingen ska ha inom arbetsmarknadspolitiken.

Operationaliseringen av reformen lade regeringen ut på Arbetsförmedlingen genom uppdrag och mål i myndighetens regleringsbrev. Bland dessa kan nämnas uppdraget att särskilt analysera vissa förutsättningar inför reformeringen av myndigheten (maj 2019) och uppdraget att utveckla och förbereda upphandlade matchningstjänster (juli 2019). Dessa uppdrag avrapporterades hösten 2019.

Parallellt med detta arbete, men ej relaterat, ger regeringen Arbetsförmedlingen i uppdrag att säkerställa likvärdig service och lokal närvaro över hela landet.

I december 2019 klargjorde Moderaterna, Kristdemokraterna, Vänsterpartiet och Sverigedemokraterna att de ämnade väcka misstroende mot arbetsmarknadsminister Eva Nordmark. Med anledning av detta meddelade regeringen att tidsplanen skulle förskjutas med ett år, samt att reformen inte skulle vila på Lagen om valfrihetssystem (LOV), utan "den eller de upphandlingsformer som är mest ändamålsenlig".

Utifrån uppdraget att utveckla matchningstjänster påbörjade Arbetsförmedlingen i april 2020 en försöksverksamhet i 32 kommuner med **Kundval rusta och matcha (KROM)**. Tjänsten är ett valfrihetssystem med rötter i den befintliga matchningstjänsten **Stöd och matchning (STOM)** som har funnits sedan 2014.

Under 2021 byggs den nya matchningstjänsten ut i hela landet. Växlingen sker i tre etapper: maj (85 kommuner), september (101 kommuner) och december (104 kommuner).

Under 2020 får en utredare i uppdrag att se över kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken. I en artikel i maj 2021 skriver företrädare för regeringen och samarbetspartierna att kommunerna "inte regelmässigt [bör] konkurrera på samma marknad som privata eller idéburna matchningsaktörer".

Med regeringskrisen i juni 2021 faller Januariavtalet. En departementsskrivelse om reformeringen av Arbetsförmedlingen presenteras ändå i september. Den innehåller förslag om förändringar i lagar och förordningar som styr arbetsmarknadspolitiken. Bland annat föreslår regeringen att en ny arbetsmarknadspolitisk insats, **förmedlingsinsatser**, ska införas.

Arbetet med att reformera Arbetsförmedlingen fortsätter under 2022 genom uppdrag i regleringsbrevet och nya förordningar. Arbetsförmedlingen har bland annat fått i uppdrag att ta fram **vidareutvecklade** matchningstjänster med högre kostnadseffektivitet.

Sammanfattningsvis har de politiska ambitionerna för reformen varit stora, men efter tre år kan vi ändå konstatera att Arbetsförmedlingen i allt väsentligt har kvar sina tidigare uppdrag. Myndighetens omfattning har inte krympt, tvärtom är förvaltningsanslaget högre i år än det var innan det stora etableringsuppdraget 2017. Under hösten 2021 har myndigheten inlett rekrytering av tusen tjänster, bland annat arbetsförmedlare.

Bilden som framträder är en reform som i mångt och mycket har styrts och genomförts av Arbetsförmedlingen. Trots att Januariavtalet slår fast en reform där **"fristående aktörer matchar och rustar arbetssökande för de lediga jobben"** är insatser i Arbetsförmedlingens egen regi fortfarande dominerande. Endast en av fem arbetssökande får stöd och hjälp av ett matchningsföretag.

3. Har vi idag en arbetsförmedling för alla?

Allt för få arbetssökande får ta del av aktiva insatser. I programmen för de långtidsarbetslösa saknar en fjärdedel av deltagarna insatser överhuvudtaget. Bristerna både i profileringen av de arbetslösa och i det aktiva stödet medför att matchningen på arbetsmarknaden uteblir och försämras.

Därför föreslås:

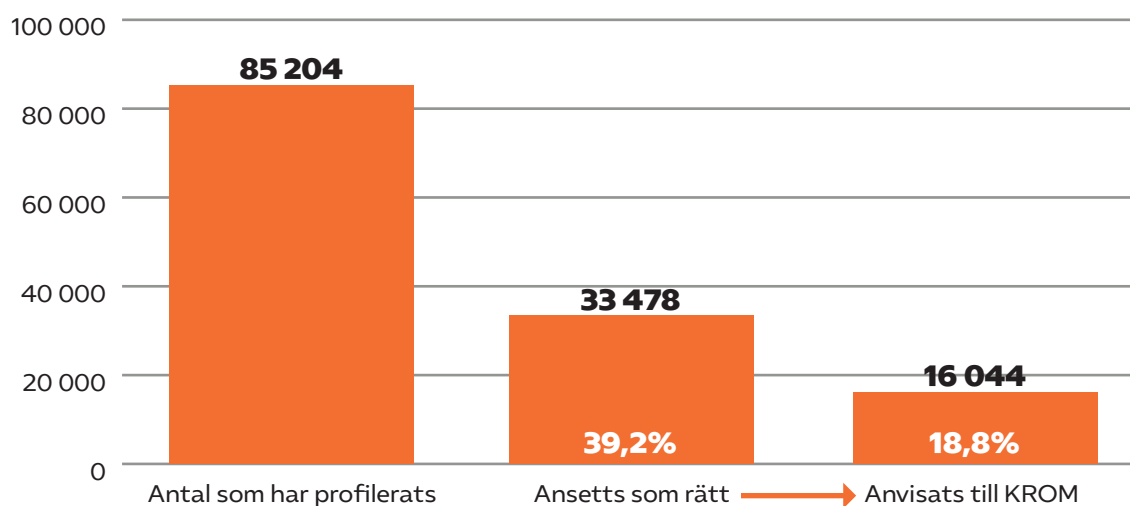
- Arbetsförmedlingen måste använda hela anslaget till aktivitetsstöd och programslaget för att stötta de långtidsarbetslösa.
- Alla deltagare i programmen för långtidsarbetslösa bör delta i aktiva insatser i upphandlade arbetsförmedlingstjänster. I dag får inte ens hälften av de långtidsarbetslösa delta i aktiva insatser.
- Resultaten bör redovisas månadsvis för samtliga tjänster som de arbetssökande deltar i, även de tjänster som utförts i egen regi av Arbetsförmedlingen.
- Deltagarnas nöjdhet i de olika tjänsterna bör mätas och redovisas öppet.
- De arbetssökandes postnummer ska inte avgöra vilka insatser de kan få ta del av. Profileringsverktyget ska vara vägledande och användas på ett sätt som gör att bedömningarna blir likvärdiga för de arbetslösa i hela landet.

Det statistiska bedömningsverktyget

Ett huvudmål för reformen av Arbetsförmedlingen är att fler arbetssökande ska ta del av aktiva insatser för att på så sätt skapa bättre förutsättningar till att komma i arbete. I den statistik som Arbetsförmedlingen redovisar för december 2021 framkommer att 51 procent, av 370 000 som då var inskrivna som arbetslösa deltog i ett program, en utbildning eller någon annan form av insats.⁵

⁵ Arbetsförmedlingen, <https://arbetsformedlingen.se/statistik/insatser-och-program>

En av de centrala delarna i reformeringen är det statistiska bedömningsverktyg som används som underlag för beslut till anvisning av tjänsten Rusta och Matcha (KROM). Arbetsförmedlingens rapport Lägesbeskrivning Utvecklade matchningstjänster slår fast att av de 85 204 som profilerades anvisades 18,8 procent till tjänsten trots att bedömningsverktyget ansåg att över 39 procent ansågs lämpliga för tjänsten.



Statistik hämtad från **Lägesbeskrivning Utvecklade matchningstjänster, Regleringsbrevsuppdrag 3.2**, Arbetsförmedlingen, 210812.

Att mindre än 50 procent av bedömningarna leder till att arbetssökande anvisas till tjänsten kan ha två olika förklaringar. Den ena förklaringen är att beslutande arbetsförmedlare väljer att bortse från rekommendationen och inte anvisar till tjänsten. Den andra förklaringen är att bedömningsverktyget inte anses vara träffsäkert nog och därför väljer arbetsförmedlaren att inte följa rekommendationen.

Arbetsförmedlingen konstaterar själva i en egen studie att "det statistiska verktyget är mer träffsäkert än arbetsförmedlarna i bedömningen om långtidsarbetslöshet" samt "träffsäkerheten i det statistiska verktyget förbättras inte av att arbetsförmedlarnas bedömningar inkluderas."⁶ Det är med andra ord inte profileringsverktygets bristande träffsäkerhet som ligger till grund för det stora antalet av beslut som inte följer rekommendationen.

När en arbetsförmedlare frångår profileringsverktygets ja till KROM måste en motivering till ändringen anges. Detta är ett viktigt arbete för att fånga upp avvikelser, vilken information som kan framkommit som verktyget saknat samt utgöra underlag för ytterligare utveckling av det statistiska profileringsverktyget för ökad träffsäkerhet.

6 Arbetsförmedlingen, Träffsäkerhet i bedömningen av arbetssökande, sidan 6, 2021

Tabell 7: Orsaker till annan bedömning

	Beslut saknas		Motivering i de fall sådan finns (andelar)		
	Motivering saknas (1)	Motivering finns (2)	Har arbete (3)	Låg aktivitetsförmåga (4)	Annan orsak (5)
Samtliga	4 261	3 324	27%	24%	49%
Män	2 310	1 660	27%	21%	51%
Kvinnor	1 951	1 664	27%	26%	47%

Tabell 7 från Kundval Rusta och matcha, uppföljning och lärdomar efter ett år med en ny matchningstjänst

Som tabell 7 från Arbetsförmedlingens egen studie Kundval Rusta och matcha, uppföljning och lärdomar efter ett år med en ny matchningstjänst visar saknas motivering till varför den enskilde arbetsförmedlaren ändrat profileringsverktygets beslut i över 55 procent av fallen. Detta trots att det enligt Arbetsförmedlingen ska ske en motivering i alla fall när en annan bedömning görs.

I samma studie framgår att skillnaden mellan de olika leveransområdena med tjänsten KROM är stor. Det visar att Arbetsförmedlingens arbetsförmedlare inte är konsekventa i vare sig bedömningen, rapporteringen eller tolkningen av sitt uppdrag. Som exempel kan anges att Västerås nivå gällande beslut till KROM för det första året var 81 procent medan Umeås nivå var 51 procent. Även ett mönster sågs i att de leveransområden som hade högre andel beslut till KROM hade högre andel motiveringar till annan bedömning.⁷

I praktiken innebär det att det spelar roll var du bor för vilket beslut arbetsförmedlaren väljer att ta och i vilken utsträckning de följer sitt uppdrag att motivera annan bedömning.

Vem är det som anvisas till KROM?

Ytterligare en utmaning för den som är arbetssökande är de kriterier som Arbetsförmedlingen har som grund för vem som kan bli anvisad till KROM. Under augusti 2021 kommunicerades att enbart de som varit arbetssökande i minst 13 månader, fick ett ja från profileringsverktyget, beslut från en arbetsförmedlare samt var placerad inom ramprogrammet Jobb och Utvecklingsgarantin (JOB), var aktuella för tjänsten. I september valde Arbetsförmedlingen även att inkludera de arbetssökande som befinner sig inom Jobbgarantin för Unga (UGA) och etableringsprogrammet (ETP). Det som är gemensamt för dessa Ramprogram är att deltagarna står långt från arbetsmarknaden. Detta gör att alla de som sedan hösten 2021 kan vara aktuella för KROM per definition är långtidsarbetslösa. I slutet av november kom en utvidgning gällande kriterierna från Arbetsförmedlingen där även personer som varit arbetssökande i minst 8 månader kan anvisas till KROM.⁸ Dock sker det i mindre skala och beräknas uppgå till cirka 5000 deltagare per månad. Även dessa deltagare är långtidsarbetslösa om vi följer SCB definition som anger att gränsen går vid sex månader snarare än Arbetsförmedlingens gräns på tolv månader.

⁷ Arbetsförmedlingen, Kundval Rusta och Matcha- Uppföljning och lärdomar efter ett år med ny tjänst, tabell 6 sidan 21, 2021

⁸ Arbetsförmedlingen, <https://arbetsformedlingen.se/om-oss/for-leverantorer/aktuellt/nyheter-for-leverantorer/2021-11-16-kriterierna-for-rusta-och-matcha-utokas-ytterligare>

Vad får den som anvisas ta del av?

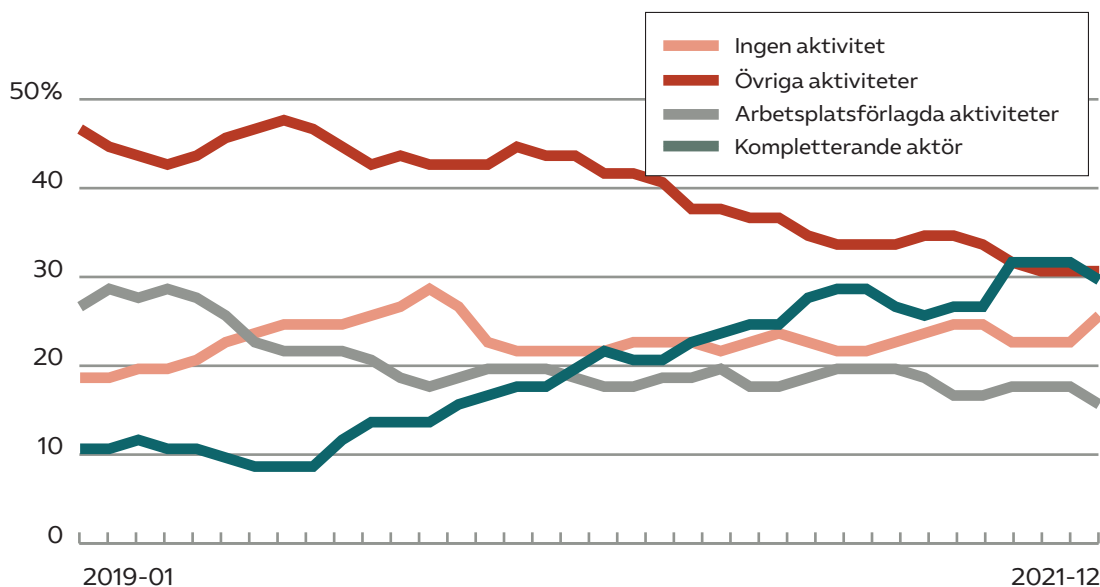
För de arbetssökande som blir placerade inom ett ramprogram finns ett beslut utifrån den arbetsmarknadspolitiska bedömningen att de är i behov av stöd och insatser för att bryta långtidsarbetslösheten. I programmet ska den arbetslösa delta i olika insatser motsvarande hela arbetsutbudet, det vill säga oftast på heltid.

Det största av de tre ramprogrammen är Jobb- och utvecklingsgarantin (JOB). I december 2021 deltog drygt 130 000 arbetssökande i programmet vilket utgör strax under 70 procent av de som får någon form av stöd av genom Arbetsförmedlingen. Enligt Arbetsförmedlingens hemsida är; "Jobb- och utvecklingsgarantin är ett program för dig som har varit arbetslös under lång tid och behöver hjälp att komma tillbaka till arbetslivet. Vi ger dig stöd för att bryta din arbetslöshet." "Det är ett program som består av individuellt utformade insatser och stöd, kombinerade med att du aktivt söker jobb. Målet att du så snabbt som möjligt ska bryta din arbetslöshet."⁹

Trots att dessa individer, enligt Arbetsförmedlingen, behöver hjälp för bryta sin arbetslöshet stod 25 procent av deltagarna helt utan insats i slutet av 2021. Det är dessutom en utveckling som förvärrats sedan starten av 2019 då 18 procent stod helt utan aktivitet.¹⁰

Genom att följa utvecklingen av de fyra områden av insatser som finns inom JOB kan vi se att Kompletterande Aktör, där bland annat KROM finns som tjänst, har ökat sedan 2019 till att nästan utgöra en tredjedel i slutet av 2021. Det flesta aktiva insatser är dock inte att de arbetssökande får, såsom reformen är tänkt, hjälp av en fristående aktör att komma i jobb. Det är oroväckande och ett stort problem att den tredje vanligaste insatsen är ingen aktivitet alls.

Aktivitet inom Jobb- och utvecklingsgarantin



Källa: Arbetsförmedlingen, Statistikuttag från analysenheten

För att skapa en bättre bild, av vad de individer som verkligen behöver hjälp för att komma i arbete får ta del av, bör man studera Arbetsförmedlingens årsgenomsnitt av aktiviteter inom JOB. Där finner man att Matching och uppföljning är den vanligaste aktiviteten. Detta ska

⁹ Arbetsförmedlingen, <https://arbetsformedlingen.se/for-arbetssokande/extra-stod/stod-a-o/jobb--och-utvecklingsgarantin>

¹⁰ Arbetsförmedlingen, Analysenheten

inte förväxlas med antingen den tidigare matchningstjänsten Stöd och Matchning (STOM) eller den nuvarande Rusta och Matcha (KROM) som utförs, såsom reformeringen förordar, av fristående aktörer. Inom Kompletterande aktör finns deltagare i STOM, INAB och KROM.

Aktivitet	Jobb- och utvecklingsgarantin
Matchning och uppföljning	44 852
Kompletterande aktör	34 127
Ingen registrerad aktivitet	29 107
Utbildning	13 056
Kartläggning	6 165
Förstärkt arbetsträning	3 475
Arbetslivsinriktad rehabilitering	3 071
Timanställning	2 580
Arbetsträning	2 189
Vägledning	2 049
Rusta och matcha (tillfällig manuell)	2 018

De 11 insatser med fler än 2000 personer i snitt per månad 2021 inom JOB, Källa Arbetsförmedlingen Analysenheten

Arbetsförmedlingen beskriver själva att "matchning och uppföljning sker mellan andra aktiviteter och innehåller uppföljning, utvärdering, matchning, coachning och planering... coachningen är ett individuellt stöd till deltagaren för att effektivisera arbetssökandet på ett mer aktivt och medvetet sätt mot ett tydligt formulerat mål... aktiviteten kan vara under en period som bedöms lämplig, en rekommendation är att den inte pågår längre än tolv veckor."¹¹

Det är dock svårt att följa vad insatsen matchning och uppföljning innehåller eller leder till för den arbetssökande. I PwC:s organisationsanalys lyfts brister som kan förklara detta. "Avsaknad av relevanta sätt att följa och styra leverans och produktion" ... "det har blivit bättre senaste året men det finns likväl stora brister avseende såväl relevanta effektmått som effektivitetsmått för att följa verksamhetens resultat."¹² I kontakt med Analysenheten hos Arbetsförmedlingen meddelades att ingen mätning av resultat sker för tjänsten vilket bland annat gör det omöjligt att jämföra med andra insatser eller bedöma om insatsen är arbetsmarknadspolitiskt motiverad.¹³

Sedan december 2021 finns KROM i hela landet för att stötta arbetssökande till arbete eller utbildning. Arbetsförmedlingen beskriver KROM på följande sätt. "Rusta och matcha är för dig som kan jobba, men som behöver extra stöd för att hitta jobb eller börja studera. Med hjälp av en handledare hos en av våra leverantörer får du ta del av individuellt anpassade aktiviteter som hjälper dig att snabbare nå ditt mål: jobb eller utbildning. Det kan vara kontakter med arbetsgivare, stöd att hitta och söka jobb, information om utbildningsmöjligheter samt vägledning."¹⁴

I KROM får deltagaren träffa sin handledare hos leverantören för att vid första mötet göra en individuell plan för att uppnå sitt mål, arbete eller utbildning. Därefter sker aktiviteter som

11 Arbetsförmedlingen, Analysenheten

12 Arbetsförmedlingen, Hela myndigheten är dess framtida framgång - Organisationsanalys med förslag till ny organisation, sidan 23, 2021.

13 Arbetsförmedlingen, Telefonsamtal Analysenheten

14 Arbetsförmedlingen, <https://arbetsformedlingen.se/for-arbetssokande/extra-stod/stod-a-o/rusta-och-matcha>

följs upp med personligt möte med handledaren minst varannan vecka för att följa deltagarens utveckling. Aktiviteterna har fokus på att rusta deltagaren för arbetsmarknaden utifrån individens behov och det är upp till den fristående aktören att avgöra vad som är mest lämpligt. Några av dessa rustande aktiviteter kan vara kortare utbildningar, cv-skrivning, intervjuteknik, Studie- och yrkesvägledning, språkträning, föreläsningar och hjälp med digital kunskap. En central uppgift för den fristående aktören är att stå i kontakt med arbetsgivare för att matcha deltagaren mot de jobb som finns. Den individuella planen ska dessutom motsvara den tid som deltagaren står till arbetsmarknadens förfogande. Resultatet av de är att de aktiviteter som bedöms lämpliga för deltagaren ofta motsvarar en 40 timmars arbetsvecka. Tjänsten är sex månader med möjlighet till en förlängning på ytterligare sex månader.

De arbetssökande som ges möjligheten att delta i en aktiv insats, till exempel KROM, ges helt andra förutsättningar att komma i arbete än de 25 procent som inte deltar i någon aktiv insats alls. Inte minst genom det strukturerade arbetet med planen som dessutom följs upp, och vid behov anpassas, av den personliga handledaren. Det är även vanligt förekommande att deltagaren saknar ett personligt nätverk på den lokala arbetsmarknaden vilket det fokuserade arbetet med arbetsgivarkontakter hos de fristående aktörerna bidrar med.

Det är slående hur likartade de två tjänsterna Matchning och uppföljning och KROM är i sina respektive beskrivningar från Arbetsförmedlingen. Varför den av Arbetsförmedlingen i egen regi bedrivna tjänsten är den mest använda insatsen inom JOB är svårt att förstå med tanke på de uttalade mål Arbetsförmedlingen hade i sitt regleringsbrev för 2021. "Antalet deltagare i utvecklade matchningstjänster ska öka väsentligt."¹⁵ Den föregående tjänsten STOM och nuvarande tjänsten KROM är just de utvecklade matchningstjänster som avses från regeringen.

Genom att studera årsgenomsnittet inom JOB blir det tydligt att de aktiva insatserna som de arbetssökande är i behov av inte är det som erbjuds i första hand. Trots möjlighet att anvisa till matchande tjänster som KROM och arbetsstärkande insatser, som Introduktion till arbete, hos fristående aktörer sker det för mindre än en tredjedel av alla de arbetssökande i det största ramprogrammet.

Inte heller arbetsmarknadsutbildning används i någon större utsträckning för denna målgrupp. Att individer som står långt från arbetsmarknaden ofta behöver fylla på sin kompetens, genom till exempel yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning, tenderar att generera goda resultat. IFAU påpekar redan 2010 att "Deltagare i en yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning var arbetslösa drygt 20 % kortare tid än jämförbara arbetslösa arbetssökande." Vidare påvisar IFAU att "Personer längre från arbetsmarknaden har mest nytta".¹⁶ Senare studier från IFAU (2017) visar även att arbetssökande som går arbetsmarknadsutbildning har högre inkomst och sysselsättning och mer sällan försörjningsstöd.¹⁷

Jobbgarantin för unga (UGA) det ramprogram som syftar till att motverka ungdomsarbetslösheten i Sverige, som är fjärde högst i Europa¹⁸ med 21,4 procent, visar på liknande problem som i JOB. Trots den reformering som pågår, och som syftar till att fler ska få stöd till arbete,

15 Regeringen, Regleringsbrev 2021 <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=21193>

16 IFAU, Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002-04, Rapport 2008:1, 2008

17 IFAU, Långsiktiga effekter av arbetsmarknadsutbildning, Rapport 2017:17, 2017

18 Ekonomifakta, <https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Arbetsmarknad/Arbetsloshet/Ungdomsarbetsloshet-internationellt/>

stod 24 procent av deltagarna helt utan aktivitet i december 2021. Den vanligaste aktiviteten, med 39 procent, var övriga aktiviteter där majoriteten är insatser i myndighetens egen regi. Här finner vi återigen en tjänst som ser ut att likna KROM i "Jobbsökaraktivitet med coaching, Kartläggning, Matchning och uppföljning". Det är nedslående att konstatera att det i december 2021 var fler unga arbetssökande inom UGA som inte får någon aktivitet, 24 procent, än de 23 procent som får möjligheten att ta del av aktiva insatser hos en fristående aktör.¹⁹

Höga resultat i KROM

KROM utformades för att ge starkast möjliga drivkrafter för de fristående jobbförmedlarna att stötta de arbetssökande till jobb och utbildning. De första redovisningarna visar att höga resultat nås i tjänsten. Redovisningen och uppföljningen av resultaten tillsammans med utvärderingar av hur nöjda deltagarna är med tjänsten är en viktig del i Arbetsförmedlingens resultatstyrning.

Trots att den nya matchningstjänsten Rusta och matcha infördes våren 2020 har resultaten enbart presenterats i Arbetsförmedlingens årsredovisningar. För 2021 hade 51 procent av deltagarna arbete eller utbildning 90 dagar efter avslutad tjänst. 41 procent jobbade och 10 procent studerade. I arbetsmarknadsutbildningarna hade 36 procent av deltagarna jobb 90 dagar efter avslutad utbildning.

Internt följer Arbetsförmedlingen löpande upp resultaten i de upphandlade arbetsförmedlingstjänsterna. Resultaten har presenterats för de fristående leverantörerna vid regionala och lokala uppföljningsmöten, vid sammanträden i leverantörsforum och partsråd. Men ingen öppen redovisning av resultaten har skett kontinuerligt för allmänheten. Arbetsförmedlingen hänvisar i dag till månadsstatistiken över deltagare i de upphandlade tjänsterna. Men där redovisas inga resultat. Detta är en stor brist. Uppföljningen och redovisningen av resultat behöver utvecklas både för att löpande presenteras för allmänheten och för att bli en del i myndighetens resultatstyrning.

Som vi konstaterat i det föregående görs överhuvudtaget ingen uppföljning och redovisning av Arbetsförmedlingens tjänster i egen regi varken i jobb och utvecklingsgarantin eller i Arbetsförmedlingens övriga program. Detta är en stor brist eftersom resultaten i egenregiverksamheten inte kan utvärderas. På detta sätt omöjliggörs även jämförelser mellan Arbetsförmedlingens egna verksamheter och resultaten i de upphandlade förmedlingsinsatserna.

Resultatredovisning central del i Arbetsförmedlingens resultatstyrning

Om Arbetsförmedlingen ska kunna uppnå sitt viktigaste mål att minska långtidsarbetslösheten behöver den öppna resultatredovisningen bli en självklar del i myndighetens löpande arbete. Öppna redovisningar bidrar till att de fristående leverantörerna och den upphandlande myndigheten har en gemensam bild över resultaten i tjänsterna. Detta är grundläggande för en effektivare styrning av tjänsterna och leverantörernas kvalitetsarbete.

¹⁹ Arbetsförmedlingen, Analysenheten

Den uteblivna resultatredovisningen skapar ett stort informationsunderskott i den allmänna debatten om reformen av Arbetsförmedlingen. Det leder till minskat förtroende för både Arbetsförmedlingen och de fristående leverantörerna

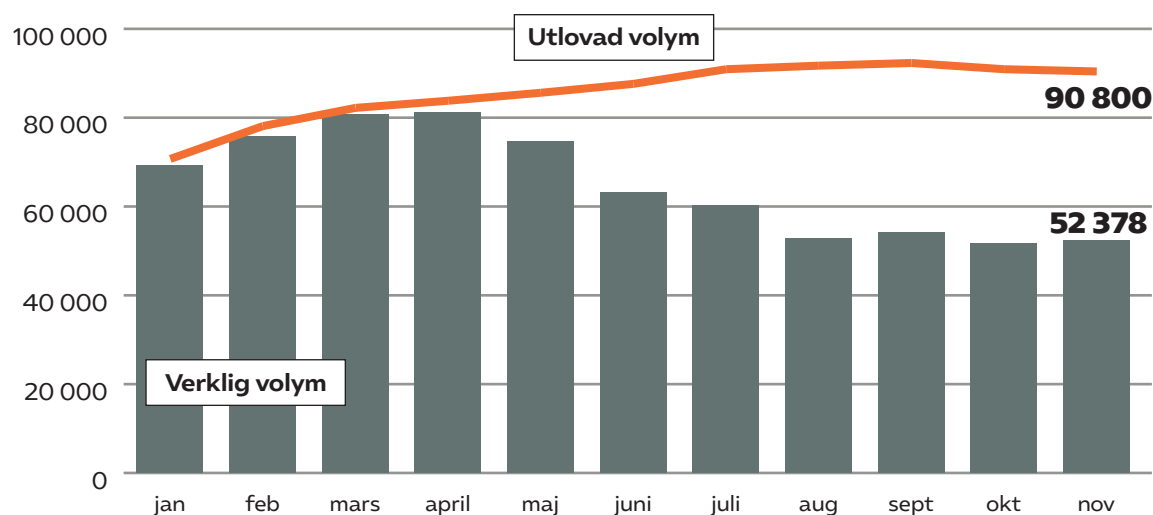
Resultaten i Rusta och Matcha är särskilt starka eftersom deltagarna måste ha varit arbetslösa i mer än tolv månader för att få ta del av tjänsten. De starka resultaten beror på tre orsaker. 1. Det finns redan idag ett tillräckligt utbud av etablerade leverantörer med stor kännedom och goda kontakter med företagen som behöver rekrytera. 2. De arbetslösa deltar i tjänsten i sex månader vilket är en tillräckligt lång period för att leverantören ska hinna lära känna individen och matcha till rätt jobb och utbildning. Dessutom skapar ersättningsmodellen rätt drivkrafter för leverantörerna att göra ett bra jobb. 3. Den rekordstora efterfrågan på arbetskraft gör att det finns gott om jobb att matcha till.

Därtill visar Arbetsförmedlingens egna kundnöjdhetsmätningar också att deltagarna är betydligt mer nöjda med den nya tjänsten KROM än med föregångaren Stöd och matchning, STOM. Men inte heller kundnöjdhetsundersökningarna redovisas idag offentligt.²⁰

Medel finns till aktiva insatser

Att Arbetsförmedlingen i slutet av 2021 inte lyckats anvisa fler individer till aktiva insatser är en utmaning. Det är dock inte myndigheten ambitionsnivå för matchningstjänster som är att skylla. Det tyder snarare på att myndigheten fallerar i verkställigheten då medel finns tillgängliga och prognoser konsekvent visar på att högre nivåer ska uppnås.

Prognosen för antalet deltagare matchningstjänster som Arbetsförmedlingen lämnade i februari 2021 illustrerar problematiken. I diagrammet jämförs prognosen med utfallet. Den levererade nivån hos de fristående leverantörerna är 40 procent lägre än prognosen.



Källa: Arbetsförmedlingen, Prognoser för utbetalningar 2021-2024, 8 februari 2021

²⁰ Muntlig redovisning av Arbetsförmedlingens överdirektör Lars Lööv vid Partsrådets sammanträde 20211201. Nöjdheten är större i KROM än i STOM. 73 procent nöjda i KROM och 61 procent nöjda i STOM. 19% missnöjda i STOM och 14% missnöjda i KROM.

Det finns självklart flera anledningar till att en prognos spricker och 2021 var ett utmanande år med pandemin, växling av matchningstjänst till KROM från STOM och politisk osäkerhet. Men trots det bör man ifrågasätta varför så många färre, än målsättningen i prognosen, får ta del av tjänsten när behoven är tydligt identifierade?

Genom att studera de ekonomiska utfallen för Arbetsförmedlingen i anslagsposten där just finansiering för insatserna finns kan vi snabbt få en bild av att medlen inte används fullt ut. I snitt de tre senaste åren används under 85 procent och mer än 5,1 miljarder av tillgängliga medel har ej nyttjats till att ge arbetssökande med behov möjligheten till aktiva insatser.

Anslag Utgiftsområde 14 1:3 Arbetsmarknadspolitiska program och insatser

År	Anslag (tkr)	Nyttjat (tkr)	Andel	Ej nyttjat (tkr)
2019	10 621 366	9 907 196	93,3%	714 170
2020	10 730 676	7 276 022	67,8%	3 454 654
2021	12 364 473	11 424 594	92,4%	939 879
	33 716 515	28 607 812	84,8%	5 108 703

Anslag Utgiftsområde 14 1:2 ap 1 Aktivitetsstöd

År	Anslag (tkr)	Nyttjat (tkr)	Andel	Ej nyttjat (tkr)
2019	10 997 005	10 555 287	96,0%	441 718
2020	13 927 165	13 463 681	96,7%	463 484
2021	19 873 079	19 501 460	98,1%	371 619
	44 797 249	43 520 428	97,1%	1 276 821

Källa: Arbetsförmedlingen, Ekonomiskt utfall inom Arbetsförmedlingen under budgetåret, 2019 2020 2021

Det är problematiskt att Arbetsförmedlingen konsekvent misslyckas med att fördela de medel som avsatts i statsbudgeten med avseende att stötta och matcha arbetssökande till arbete och därigenom förse företagen med medarbetare. En orsak som ofta nämns är att det saknas tillgängligt aktivitetsstöd men de tre senaste åren har inte alla tillgängliga medel nyttjats. Lägg där till att 25 procent av de långtidsarbetslösa som faktiskt får ta del av ramprogrammet JOB, och där genom aktivitetsstöd, inte har någon aktivitet alls så blir bilden av ineffektivitet tydlig.

Under 2021 visar det sig att Arbetsförmedlingen, i egen regi, fortfarande står för den största delen av aktiviteter inom det största ramprogrammet samtidigt som en fjärdedel inskriva i programmet inte får någon aktivitet alls. Detta står, trots två års arbete, helt i strid med den reformering som genomförs. Alltför många långtidsarbetslösa som har behov av stöd och hjälp för att komma i arbete får inte den hjälp som reformeringen av Arbetsförmedlingen har som syfte att åstadkomma. Reformeringen har således inte kommit så långt man kan önska gällande aktivt stöd till de arbetssökande och därför bör nya lösningar implementeras för att alla de som har ett kartlagt, och beslutat, behov av stöd ges aktiva insatser som leder till större möjligheter att komma i arbete.

4. Ett nytt flöde av arbetssökande

De arbetssökande måste få ta del av mera ändamålsenliga arbetsmarknadspolitiska stöd och insatser än idag för att hitta jobb eller påbörja studier. Kvaliteten i profileringen av de arbetssökandes avstånd behöver därför höjas och bli mera träffsäker. **Almega föreslår ett en ny modell för hur arbetssökande får delta i rätt insats. Modellen är generell och heltäckande för alla arbetslösa som skriver in sig på Arbetsförmedlingen. Därför föreslås:**

- **Arbetsförmedlingens statistiska profileringsverktyg ska vara vägledande för alla beslut om insatser till de arbetssökande.**
- **Professionellt stöd från Arbetsförmedlingen ska ges till de arbetssökande med särskilda behov eller nedsatt arbetsförmåga för att profileringen ska bli rättssäker och rättvis.**
- **Profileringen ska också kartlägga om individens behov av stöd är temporärt eller permanent.**
- **Skapa få men breda förmedlingsinsatser med stor frihet att utforma aktiviteterna utifrån den arbetssökandes behov.**
- **De arbetssökande ska kunna ta del av förmedlingsinsatser direkt när ett behov av stöd har konstaterats.**
- **Inkludera alla grupper av arbetssökande i de nya förmedlingsinsatserna.**
- **Utöka platserna inom arbetsmarknadsutbildningen kraftigt och ge förmedlingsaktörerna möjligheten att anvisa till den utbildning som ger störst möjligheter för den arbetssökande att komma i jobb**

Sedan reformeringen av Arbetsförmedlingen inleddes har det visat sig att systemet för inskrivning av nya arbetssökande samt den fortsatta processen med syfte att anvisa till insatser inte är effektiv. Inte minst har detta visat sig under pandemin. Visserligen har alla nyinskrivna arbetssökande under 2021 tagit del av det nya profileringsverktyget men enbart 11,6 procent av dessa har påbörjat matchningstjänster KROM.²¹ Vidare är den tid det tar för den arbets-

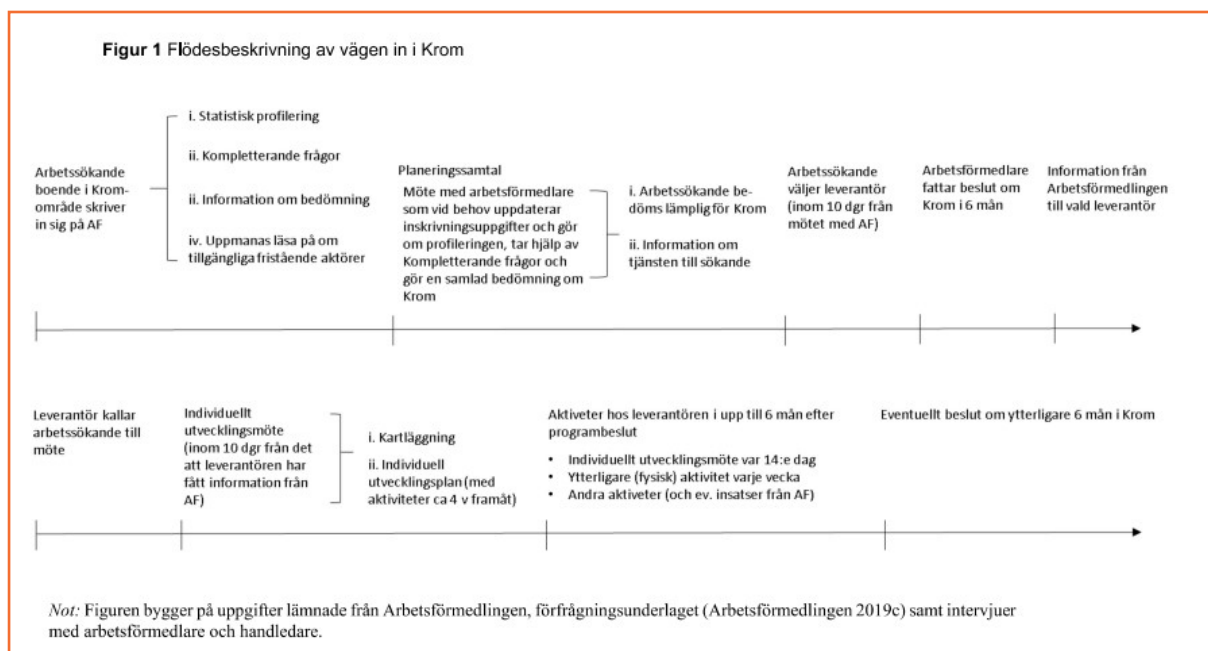
21 Arbetsförmedlingen, Analysenheten

sökande att bedömas alltför lång och de kriterier som styr riskerar att försätta fler i långtidsarbetslöshet.

Oaktat behovet eller risken för långtidsarbetslöshet som framkommer redan vid profileringen vid inskrivning måste den arbetssökande vänta minst 8 alternativt 13 månader innan matchningstjänsten kan bli aktuell som insats.

För att säkerställa att de individer som är i behov av stöd för att komma i arbete så snabbt som möjligt bör processen som i dag styr reformeras med målet att de i risk för långtidsarbetslöshet ges möjligheten till insatser från dag ett.

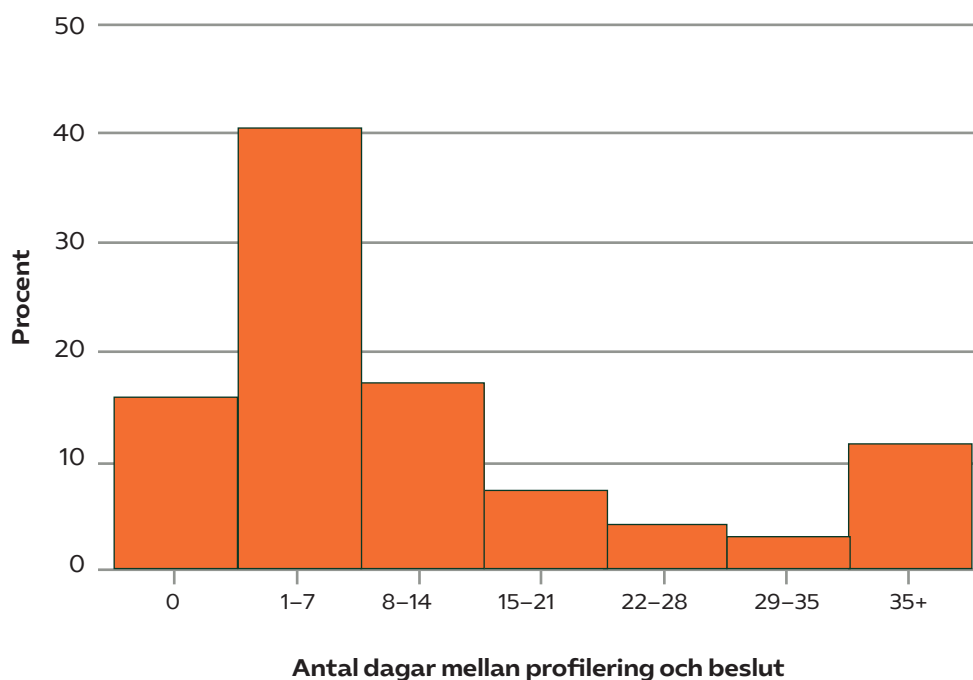
I IFAUs rapport Krom-erfarenheter från en ny matchningstjänst med fristående aktörer inom arbetsmarknadspolitiken²² har flödet för en nyinskriven arbetssökande inom ett KROM område kartlagts. I flödet konstateras att det är fem steg innan deltagaren är i kontakt med den leverantör som individen valt inom KROM. Därefter tar den fristående aktören över och arbetet med att skapa den individuella utvecklingsplanen för att sedan starta de aktiviteter som bedöms bäst för individen.



Tiden från profilering till beslut om KROM, steg fyra i flödesbeskrivningen, varierar och cirka 55 procent får sitt beslut inom sju dagar. Svagheten i dagens flöde är dock att hela 25 procent har väntat mer än 15 dagar på beslut om tjänst trots att profileringen redan är gjord.

22 IFAU, KROM-erfarenheter från en ny matchningstjänst med fristående aktörer inom arbetsmarknadspolitiken, Rapport 2021:7, 2021

Tid mellan profilering och beslut



Källa: Arbetsförmedlingen

Hög träffsäkerhet i dagens statistiska profileringsverktyg

En central del av den nya reformerade Arbetsförmedlingen är det statistiska profileringsverktyg som används för att bedöma individens avstånd till arbetsmarknaden. Såsom Arbetsförmedlingen uttrycker det: "En statistisk bedömning för en arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden är en uppskattning av individens förväntade arbetslöshetslängd baserat på hans observerbara egenskaper." för att sedan poängtera att "En bedömning baserad på ett statistiskt verktyg fungerar i övrigt på samma sätt som en arbetsförmedlares bedömning av behov, att denna del av den arbetsmarknadspolitiska bedömningen ligger till grund för att avgöra behovet av insatser".

De som anses stå för nära arbetsmarknaden erbjuds ingen insats, de som anses vara inom ett visst avstånd erbjuds KROM samt de som anses stå för långt från arbetsmarknaden erbjuds fördjupat stöd.

Profileringsverktyget implementerades under 2020 och enligt Arbetsförmedlingens egen analys visar det på goda resultat; " Resultaten visar att bedömningsstödet rekommendationer är korrekta för 68 procent av de inskrivna. Vi bedömer denna träffsäkerhet som god, baserat på bland annat jämförelser med utvärderingar av kvaliteteten på arbetsförmedlares bedömningar."²³

IFAU, med uppdrag från regeringen att utvärdera arbetet med reformeringen av Arbetsförmedlingen, har även utvärderat det nya profileringsverktyget. I deras rapport lyfter man

²³ Arbetsförmedlingen, Träffsäkerhet och likabehandling vid automatiserade anvisningar inom Rusta och matcha, sidan 4, 2021

några av de brister man sett i verktyget. Bland annat menar IFAU att "en viktig slutsats är att varken profileringsverktyget eller modellen med nivågränser tycks hantera inskrivningstid på ett bra och transparent sätt" för att vidare påpeka att "för att skapa ett ändamålsenligt profileringsystem är det viktigt att verktyget tar hänsyn till inskrivningstid på ett bra sätt. Utifrån detta kan nivågränserna sedan anpassas för olika inskrivningstider utifrån en önskad ersättningsmodell och önskad balans mellan nyinskrivna och långtidsarbetslösa i tjänsten." I sammanfattningen fortsätter IFAU med synpunkter gällande inskrivningstider som är viktiga att ta med sig i den fortsatta reformeringen. "Exempelvis har alla nyinskrivna, oavsett bedömt stödbehov, under perioder varit helt utestängda från Krom. Det är inte uppenbart att det är i linje med avsikten med tjänsten, där målgruppen har angetts vara arbetssökande som med hjälp av insatserna i Krom kan komma i jobb eller utbildning".²⁴

Man lyfter också att Arbetsförmedlingen valt att "kraftigt justerat nivågränserna vid två tillfällen, samtidigt som ersättningen till leverantörerna varit oförändrad." Just ersättningsnivåerna är avgörande för de fristående aktörerna och ska korrigeras för hur svårt det är att få den arbetssökande i arbete är detta ytterst problematiskt. När enbart personer som varit inskrivna länge och anses vara långtidsarbetslösa har nivåerna i stället för att korrigeras för att i spår A anses stå närmare arbetsmarknaden, än spår B och fallande ordning spår C, i praktiken kommit att handla om hur långt eller väldigt långt en person står från arbetsmarknaden. Det har också, precis som IFAU påpekar, gjort att de insatser som ges deltagarna i de olika spåren väldigt lika, vilket inte är reformens intention.

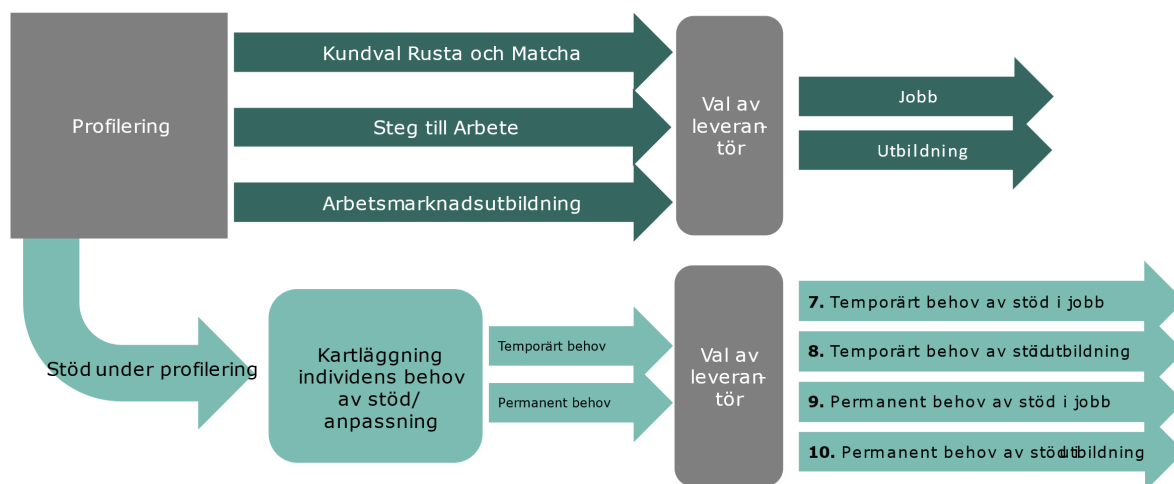
24 IFAU, KROM-erfarenheter från en ny matchningstjänst med fristående aktörer inom arbetsmarknadspolitiken, Rapport 2021:7, 2021

Förslag: ny modell för flödet utifrån de arbetssökandes behov

Inför den fortsatta reformeringen föreslår vi därför en flödesmodell av deltagare som tar större hänsyn till den arbetssökandes behov och att både fokusera på att förhindra och att bryta långtidsarbetslöshet. Målet är att insatser ska sättas in så tidigt som möjligt för att maximera chanserna att hitta jobb eller utbildning för den arbetssökande med behov av stöd. Det är även viktigt att de arbetssökande som av olika anledningar är i behov av extra stöd identifieras och får en kartläggning tidigt i processen för att på så sätt hitta rätt insatser.

En annan viktig aspekt är att arbetsmarknadsutbildning (AUB) erbjuds i flödet då utbildningen kan vara det som ger möjlighet för den arbetssökande att komma in på arbetsmarknaden. Det är även viktigt att resultatetsättningen är på tillräcklig nivå så att de fristående aktörerna kan tänka sig att finansiera kortare utbildningar inom ramen för en utvecklad matchningstjänst om det leder till jobb. Det kan exempelvis röra sig om, truckförarutbildning, motorsågskort, vårdnära service eller någon annan kort utbildning som ger nya öppningar på arbetsmarknaden för den arbetssökande.

Modell för flöde arbetssökande



Fortsatt utveckling av profileringsverktyget

Att fortsätta den utveckling som påbörjats av det statistiska profileringsverktyget som också kan föreslå lämplig tjänst för de arbetssökande i behov av stöd är centralt i modellen. Profileringen ska vara obligatorisk för alla. I takt med att verktyget förbättras och utvecklas bör det helt ersätta arbetsförmedlarnas egen bedömning. Om annan bedömning undantagsvis sker fram till dess ska det vara tydligt motiverat och dokumenterat.

För de arbetssökande som inte anses stå så nära arbetsmarknaden att de klarar sig själva utan är i behov av en av profileringens föreslagna förmedlingstjänst bör ett val av leverantör ske. Målet med insatsen hos leverantören bör alltid vara jobb eller utbildning och baseras på resultatetsättning utifrån den arbetssökandes jobbchanser. Redan i detta steg bör även

rättighetsstyrda medel, såsom nystartsjobb, följa med individen. Den här informationen ska direkt delges leverantören av den upphandlade tjänsten.

Utvecklingsarbetet av profileringsverktyget behöver fortsätta. Vi vill att det på sikt används för att mäta progressionen av de arbetssökande när de deltagit i en förmedlingsinsatserna. Ny profilering bör helst göras inför varje ny beslutsperiod till exempel inom KROM. Det skulle tex kunna leda till att en deltagare som till stora delar tillgodogjort sig insatsen men inte fått jobb eller påbörjat utbildning växlar över till ett nytt spår för en målgrupp som står närmare arbetsmarknaden. Att leverantörer bidrar till progression så att arbetssökande kommer närmare arbetsmarknaden bör kunna påverka ratingen av leverantören.

Stöd under profileringen ska ges till arbetssökande med särskilda behov

De arbetssökande som vid profileringen visar sig behöva extra stöd under profileringsprocessen bör hamna i en särskild kategori. Att redan vid inskrivning och profilering fånga upp de individer som redan under denna del av processen behöver understödjas är av yttersta vikt. Det kan exempelvis vara att individen inte har tillräcklig datakunskap eller en funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga. För att säkerställa att de får just det stöd de behöver bör kartläggning av individens behov ske redan initialt. Man bör skapa en arbetsroll hos Arbetsförmedlingen med specialisering inom stöd för bedömning samt det följande kartläggningsmomentet ända fram till val av leverantör.

Tidig kartläggning av individens behov av stöd eller anpassning

Att tidigt i processen kartlägga behoven av stöd eller anpassning gör att man senare kan fokusera på huvudmålet med insatsen, nämligen att den arbetssökande kommer i jobb eller utbildning. Genom att snabbt slå fast om det är ett temporärt stöd som krävs, till exempel pedagogiskt stöd under utbildning, eller en anpassning av mer permanent typ som exempelvis tillgänglighet för en synskadad kan sedan rätt val av tjänst föreslås utifrån profileringen. Därefter kan den arbetssökande välja leverantör för att påbörja sin aktiva arbetsmarknadsinsats. Den föreslagna rollen, hos myndigheten, för specialisering inom bedömning och kartläggning lämnar sedan över väldokumenterat underlag till den leverantör som valts.

Att redan i detta skede veta om stödet är temporärt eller permanent är också viktigt utifrån leverantörernas perspektiv då fullt fokus kan läggas på insatser istället för att kartlägga behov och ansöka om medel för det anpassade stöd som behövs. Målet är att likartade förmedlingsinsatser erbjuds alla arbetssökande, även de som har särskilda behov av stöd eller anpassning. Men de olika leverantörerna av förmedlingsinsatserna behöver inte nödvändigtvis handlas upp inom ramen för samma tjänst.

Att leverantörerna inom ramen för tjänsterna specialiserar för vissa målgrupper med behov av anpassningar eller kognitivt stöd kommer att bidra till en positiv resultatutveckling. Att stödet eller anpassningen följer med den arbetssökande med särskilda behov gör det även enk-

lare för företagen att anställa. Detta kommer med all sannolikhet att driva resultaten i positiv riktning.

Vilka tjänster behövs för de arbetssökande

Regeringens nya förslag på förmedlingsinsatser är utformade så att flera olika tjänster rymms och kan tillgodose olika målgruppers behov.²⁵ Den nuvarande matchningstjänsten KROM bör vidareutvecklas för att rymma ännu större frihet för den fristående aktören att anpassa insatsen utifrån individens behov. Men genom att studera dagens tillgängliga tjänster konstaterar vi att två av dessa, Rusta och matcha och Steg till arbete, är lämpliga att inkluderas i ett första skede. Därutöver behöver arbetsmarknadsutbildningen spela en större roll än vad den gör idag.

En utvecklad matchningstjänst med flera nivåer

Att satsa på en välfungerande matchningstjänst bör vara kärnan i den reformerade arbetsmarknadspolitiken. Att fortsätta utvecklingsarbetet med KROM som hittills gett mycket goda resultat måste ses som centralt. Genom att utveckla tjänsten i en riktning där större frihet ges till den fristående aktören kan tjänsten göras bredare för att få nivåindelningen att motsvara de arbetslösas avstånd till arbetsmarknaden. De olika nivåerna bör även fortsättningsvis ha olika ersättningsnivåer för att skapa rätt drivkrafter för leverantörerna att nå resultaten i tjänsten.

Utvecklingen av matchningstjänster bör dock ske inom ramen för nuvarande tjänst då resultaten redan visat sig vara över förväntan. Om förslag på vidareutvecklade matchningstjänster genomförs redan under 2022 riskerar stora inkörningsproblem att uppstå.²⁶ Att så snart efter det att KROM införts återigen upphandla och implementera en matchningstjänst innebär stora risker. De riskerna bör undvikas. Istället är det önskvärt att vidareutveckla KROM.

Fokus ska vara på att hitta jobb till de arbetssökande. När leverantören ser att utbildning är en viktig del i matchningsprocessen bör den arbetssökande kunna ta del av lämplig utbildning, såväl arbetsmarknadsutbildning som reguljär utbildning. Vid deltagande i AUB bör den arbetssökande komma tillbaka till matchningsaktören efter genomförd utbildning och matchas till jobb. Därigenom skapas resultatet för den fristående aktören. Det ger dels den arbetssökande stöd i att söka jobb strax innan eller i anslutning till att utbildningen avslutas, dels matchningsaktören möjlighet att i kontakter med företag i behov av kompetens erbjuda förslag på nyutbildade medarbetare. Men som tidigare framhållits bör resultatetsättning för de som står långt från arbetsmarknaden vara på sådan nivå att det även lönar sig för matchningsaktören att finansiera kortare kurser eller utbildningar som leder till att den arbetssökande får jobb.

Idag vet vi att en vanligt förekommande barriär på arbetsmarknaden är det svenska språket. En specialiserad nivå för de arbetssökande där just språket bedöms vara det största hindret

²⁵ Vissa förslag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet. Ds 2021:27, sidan 43

²⁶ Se till exempel Arbetsförmedlingens återrapport till regeringen Vissa förutsättningar för matchningstjänster Af-2022/00810047, 20220311.

för individen bör prövas. Genom att skapa incitament för specialisering för denna målgrupp bör nya arbetssätt och metoder uppstå som resulterar i att fler får jobb eller kommer i utbildning.

Att matchningsaktören behöver nära dialog och kontakt med såväl näringsliv som offentliga arbetsgivare är en nyckel i arbetet med att veta vad som krävs för att matcha arbetssökande mot jobb eller utbildning. Här spelar kommuner en viktig roll då de inte sällan är den största lokala arbetsgivaren. För kommunen är väl fungerande samarbeten med de lokala matchningsaktörerna viktigt. Kommunerna har samma intresse som leverantörerna av att de arbetsökande får egen försörjning eftersom låg arbetslöshet innebär minskat bidragsberoende. Dessutom har kommunen ofta stora behov av personal till den egna organisationen.

Steg till arbete en bred tjänst för arbetslösa långt ifrån arbetsmarknaden

Under 2022 införs den nya tjänsten Steg till Arbete (STA) för arbetslösa som står längre ifrån arbetsmarknaden. Målet är att stötta arbetssökande som inte anses stå tillräckligt nära arbetsmarknaden för att erbjudas matchningstjänst. Det är uttalat att personer med funktionsnedsättning, språkutmaningar eller historik av ohälsa är målgruppen för tjänsten. Det är till delar en arbetslivsrehabiliterande tjänst med möjlighet att tillgodose många olika behov av stöd och insatser.

I den modell som förslås bör en tjänst av denna karaktär kunna erbjudas dels de som är i behov av stöd eller anpassning, dels de grupper av långtidsarbetssökande som anses stå väldigt långt från arbetsmarknaden. Att på detta sätt skapa en ännu bredare tjänst med tydliga verktyg inom det arbetslivsrehabiliterande arbetet kommer att vara till stor nytta för de arbetssökande. Att målet med tjänsten bör vara jobb eller utbildning behöver speglas i de aktiviteter och insatser som de fristående aktörerna erbjuder de arbetssökande. Med beaktande av målen bör det även finnas matchande inslag i tjänsten. De aktiviteterna bör även kunna ta med de anställningsstöd som individen kan ha rätt till. Att redan i detta skede kunna jobba med matchning av deltagare som har rätt till anställning med lönebidrag eller arbeta med supported employment, eller supported education, skulle resultera i en mycket högre grad av deltagande på den reguljära arbetsmarknaden för den tänkta målgruppen än idag. Bland annat visar en svensk forskningsstudie av Germundsson, Gustafsson, Lind och Danemark att personer med funktionsnedsättning som får stöd enligt supported employment tenderar att snabbare få jobb samt minska beroendet av lönebidrag. Framför allt gäller det, precis som i förslaget, vid stöd anpassat utifrån individens behov.²⁷

Idag erbjuder Arbetsförmedlingen supported employment inom ramen för SIUS som drivs i egen regi. Tjänsten ska erbjudas till de som anses vara redo för jobb. I en breddad STA-tjänst med målet arbete blir supported employment ett naturligt sista steg när deltagaren har det behovet.

27 Germundsson, Gustafsson, Lind och Danemark, International Journal of Rehabilitation Research, september 2012

Enbart kostnaden för de cirka 850 arbetsförmedlarna²⁸ inom SIUS uppgick under 2020 till 566 miljoner.²⁹ Däröver tillkommer kostnaden för de lönebidrag som ofta är kopplade till anställningen för den som får stödet. Att flytta det uppdraget till de fristående förmedlingsaktörerna följer intentionerna med reformeringen där myndigheten ska fokusera på myndighetsutövning snarare än att utföra insatser i egen regi. Härigenom skulle också fler funktionsnedsatta komma att omfattas av reformeringen. Att dessutom inkludera supported employment som verktyg inom en tjänst som styrs av resultatärsättning bör skapa effektiviseringseffekter så att medel kan omallokeras från administration till aktiva insatser.

I de fall det gäller ett temporärt stöd avslutas stödet när det anses lämpligt medan ett permanent stöd fortlöper under hela anställningen. Detsamma gäller målet utbildning och individens bedömda stöd. Tjänsten Individuellt pedagogiskt stöd under utbildning som idag används av Arbetsförmedlingen inom arbetsmarknadsutbildning är en förebild i sammanhanget med mycket goda resultat. Att skapa liknande stöd för deltagarna inom Steg till arbete, oavsett om det är reguljär utbildning eller arbetsmarknadsutbildning, skulle vara till stor hjälp för många arbetssökande.

Det är viktigt att även denna tjänst bygger på valfrihet och resultatärsättning, dels för säkerställa kvalitet, dels för att skapa incitament för specialisering bland de fristående aktörerna eftersom målgruppen av deltagare kommer att vara heterogen. Givet deltagarnas avstånd till arbetsmarknaden eller behovet av anpassning blir spårindelning med differentierade ersättningsnivåer mycket viktig för att leverantörerna ska kunna skapa individuellt anpassade aktiviteter. Även i denna tjänst STA föreslår vi att ett särskilt spår införs för deltagare med bristande språkkunskaper.

Låt matchningsaktörerna anvisa fler till arbetsmarknadsutbildning

Det råder kompetensbrist i Sverige samtidigt som fler än någonsin befinner sig i långtidsarbetslöshet. På Arbetsförmedlingen listar man de tio yrken som bryter just långtidsarbetslöshet³⁰:

- Undersköterska
- Städare
- Vårdbiträde
- Personlig assistent
- Buss och spårvagnsförare
- Restaurang och köksbiträde
- Butikssäljare
- Barnskötare
- Lager- och terminalpersonal
- Övriga servicearbeten

²⁸ SVT, <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/ost/arbetsformedlingen-behaller-stodet-till-funktionsnedsatta>

²⁹ Arbetsförmedlingen, Arbetsmarknadspolitiska program 2020-Arbetsförmedlingens återsrapportering 2021, sidan 116, 2021

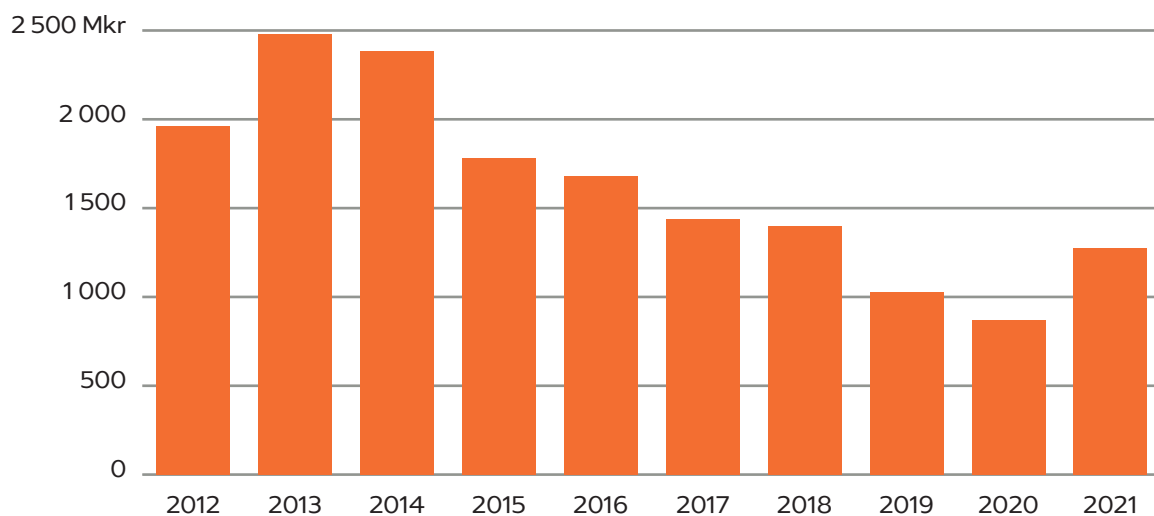
³⁰ Arbetsförmedlingen, <https://arbetsformedlingen.se/for-arbetssookande/sa-hittar-du-jobbet/tips-inspiration-och-nyheter/artiklar/2021-11-30-10-yrken-som-bryter-langtidsarbetsloshet>

Det positiva med denna lista är att alla yrkesrollen ryms inom ramen för arbetsmarknadsutbildning utom två. Det negativa är att alltför få idag får chansen att gå en sådan utbildning.

Det två resterande yrkesrollerna, undersköterska och barnskötare, erbjuds inom den yrkesinriktade vuxenutbildningen vilket gör att de idag är tillgängliga för till exempel en KROM deltagare om det finns plats hos den specifika kommunen.

Eftersom myndigheten själva menar att yrkesrollerna är extra bra på att bryta långtidsarbetslöshet borde det vara en självklarhet att arbetsmarknadsutbildning får spela en större roll i den reformerade arbetsförmedlingen än vad den gör idag. Att följa utvecklingen över de anslag som nyttjats visar att myndigheten satsade runt hälften så mycket 2021 som 2013.

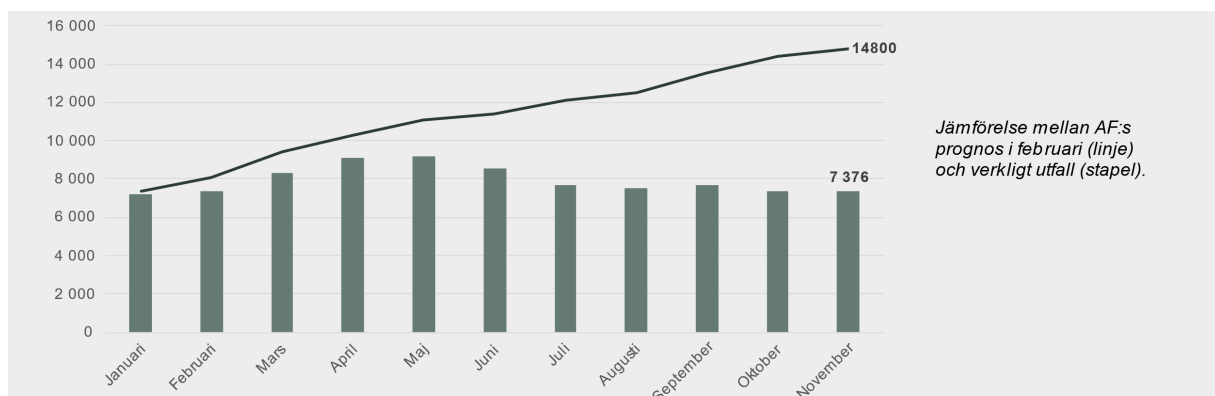
Arbetsmarknadsutbildning – utbetalda medel



Källa: Arbetsförmedlingen, Ekonomiskt statistikuttag

Genom att vidare studera prognosen och utfallet under 2021 ser man att utfallet är över 40 procent lägre än målet i början av året. Det innebär att många platser inom arbetsmarknadsutbildningen gapar tomma även om målet i sig är för lågt med tanke på att det finns över 180 000 långtidsarbetslösa. Samtidigt utgör andelen av de inskrivna arbets sökande i arbetsmarknadsutbildning mindre än två procent i slutet av 2021.

Arbetsmarknadsutbildning – 43 procent under målet



Källa: Arbetsförmedlingen, Prognos för utbetalningar 2021–2024, Återrapportering till regeringen 2021-02-05
Arbetsförmedlingen, Kompletterande statistik, Antal deltagare per leverantör, hämtad i januari 2022

Arbetsförmedlingens misslyckande med att uppnå målet innebär att man betalar för tomma platser på arbetsmarknadsutbildningar. I snitt under 2021 betalade man för över 400 tomma platser i månaden. På utbildningen Lokalvård stod 64 procent av platserna utan deltagare trots att ersättning måste betalas ut.³¹

Det finns många förklaringar från myndighetens sida till att målen inte nås. Vi föreslår att de fristående matchningsaktörerna får anvisa lämpliga deltagare till arbetsmarknadsutbildning. Om leverantörerna först ges chansen att matcha till arbetsmarknadsutbildning, för att sedan pausa sitt uppdrag under studierna och avslutningsvis matcha deltagaren mot jobb kommer betydligt fler arbetslösa än idag kunna delta i AUB.

Almegas förslag innebär att arbetssökande ska kunna påbörja en arbetsmarknadsutbildning antingen när Arbetsförmedlingens profileringsverktyg rekommenderar utbildningen eller när den fristående leverantören gör det.

Det har i debatten tidigare diskuterats om effekten av arbetsmarknadsutbildning men under senare år har bland annat IFAU visat att resultaten är positiva. IFAU konstaterar bland annat att arbetssökande som går arbetsmarknadsutbildning har högre inkomst och sysselsättning och mer sällan försörjningsstöd. Resultaten visar sig efter några år och kvarstår över under lång tid.³²

Slutsatsen är att arbetsmarknadsutbildning bryter långtidsarbetslöshet samtidigt som det ger en långvarig effekt på inkomst och sysselsättning för den arbetssökande. Därför föreslår vi utökning av arbetsmarknadsutbildningar i kombination med enklare anvisning som sker på rekommendation av de fristående matchningsaktörerna för att bryta långtidsarbetslösheten för fler.

Öka anvisningarna till reguljär utbildning

Med ett allt större fokus på att arbetssökande behöver utbildning bör även anvisningen till framför allt kommunal yrkesinriktad utbildning (yrkesvux) effektiviseras. Detta är en följd av att många av de långtidsarbetssökande saknar gymnasiekompetens samt att flera av de stora bristyrkena finns på denna kompetensnivå. Även Arbetsförmedlingen listar två yrken, som återfinns inom yrkesvux, som bryter långtidsarbetslöshet; undersköterska och barnskötare.³³

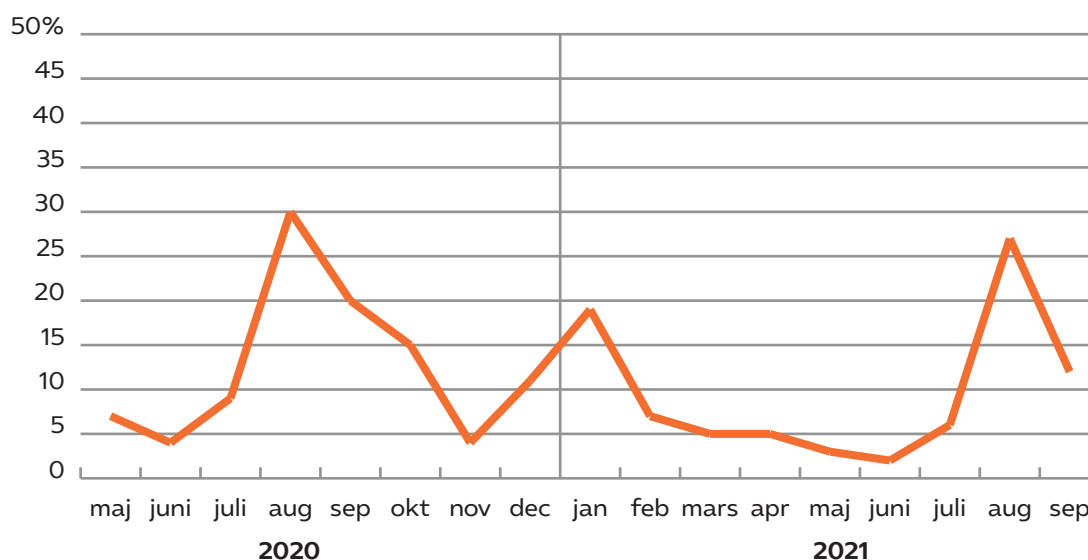
En utmaning för de fristående leverantörerna i dagens system är att de uppmanas till att anvisa till utbildning på yrkesvux utan vetskap om den arbetssökande får en plats. Det är fler som ansöker än tillgängliga platser vilket gör att en kommun inte kan garantera plats till en arbetssökande som exempelvis får stöd inom KROM. Ytterligare en utmaning är att de flesta kommunerna har terminsvisa intag vilket ger ledtider för de arbetssökande. Något som grafen på nästa sida visualiserar tydligt.

³¹ Arbetsförmedlingen, samt egna beräkningar utifrån leverantörsavtal.

³² IFAU, Långsiktiga effekter av arbetsmarknadsutbildning, Rapport 2017:17, 2017.

³³ Arbetsförmedlingen, <https://arbetsformedlingen.se/for-arbetssokande/sa-hittar-du-jobbet/tips-inspiration-och-nyheter/artiklar/2021-11-30-10-yrken-som-bryter-langtidsarbetsloshet>

Andel av deltagare i KROM som påbörjar reguljär utbildning



Källa: Arbetsförmedlingen, presentation vid Leverantörsforum november 2021

För att nyttja den motivation som skapas hos den arbetssökande bör inte enbart löpande intag införas i större utsträckning utan även ett mer varierat utbud av yrkesvux. Under 2020 gick fler än 60 procent av alla elever i yrkesvux Vård och Omsorg- eller Barn och Fritidsprogrammet.³⁴ Det speglar dock inte arbetsmarknadens kompetensbehov då för få platser erbjuds inom andra områden som EI, VVS och Fordon och Transport.

En lösning på dessa utmaningar är att införa det som i tidigare statlig utredning fick benämningen Frivux. Genom att skapa ett nationellt system, i linje med den statliga utredningen, skulle utbudet och utbildningsstarterna bli mer flexibla och ta större hänsyn till arbetsmarknadens kompetensbehov.³⁵

³⁴ Skolverket, statistikdatabas, 2022

³⁵ Frivux- valfrihet i vuxenutbildningen (SOU2008:17), 2008

5. Färre och enklare anställningsstöd

För att skapa effektivitet och ökade möjligheter för arbets sökande att komma i arbete har vi funnit utvecklingspotential kring dagens olika anställningsstöd. Därför föreslås:

- Inför färre och enklare anställningsstöd. I samband med profileringen bör den arbets sökande veta vilka stöd arbetsgivaren är berättigad till.
- Stödet ska alltid följa individen. Reformera de stöd som inte är transparenta och inte går att följa på individnivå.
- Skilj på temporära och permanenta stöd.
- Individer som är berättigade till anställningsstöd ska kunna få anställning på hela arbetsmarknaden. På detta sätt kan fler företag uppmuntras att anställa personer som står långt från arbetsmarknaden.

Den reformerade arbetsförmedlingen bör minska på antalet varianter av lönesubventioner samt förenkla processen för individen och arbetsgivaren som vill anställa personer som är berättigade till lönestöd. Genom att göra systemet mer inriktat på individens behov och uppdelat i två kategorier, temporärt eller permanent, kan även handläggningstider kortas samt effektiviseras och därigenom sänka de administrativa kostnaderna.

Trots att antalet beslut har minskat sedan 2019 har kostnaderna ökat. Här bör effektiviseringar vara möjliga att uppnå.

Lönesubventioner kostnader för beslut				
	2019	2020	2021	Ökning i procent 2019-2021
Förvaltningsanslag (miljoner kr)	625	798	956	53%
Styckkostnad per beslut (kr)	2409	3567	4075	69%
Antal beslut	259 438	223 610	234 514	-10%

Källa: Arbetsförmedlingen, Årsredovisning 2021

Vi föreslår därför att lönebidrag precis som nystartsjobb blir rättighetsstyrda samt att stödet utformas så att det alltid följer individen. Genom att göra stödet individkopplat skapas fördelar gällande utvärdering av olika insatser samt att det säkrar att individen med behov får ta del

av sitt stöd. Med den kartläggning som föreslås i modellen för flödet av de arbetssökande kan nivån och varaktigheten av stöd beslutas tidigt i processen. På detta sätt kan fokus fullt ut riktas på att hitta en lämplig arbetsgivare för den arbetssökande.

Öppna hela arbetsmarknaden för den arbetssökande med stöd

För att den arbetssökandes chanser att komma in på arbetsmarknaden ska maximeras bör både det temporära och det permanenta stödet göras tillgängliga för alla arbetsgivare. Att som idag ge Samhall en särställning är ineffektivt vilket visar sig i att de som har lönebidrag för utveckling i anställning hos en annan arbetsgivare än Samhall i större utsträckning kommer i arbete. Det är dessutom svårt att avgöra hur väl stöden används när det inte redovisas på individnivå inom Samhalls verksamhet. Samma mönster ses gällande extratjänster och det är positivt att den tjänsten fasas ut med start 1 januari 2022.

Möjligheten till att en subventionerad anställning leder till inträde på arbetsmarknaden verkar ha ett samband med de arbetsuppgifter individen får utföra. För de som får möjlighet till att utföra arbetsuppgifter i en befintlig yrkesroll visar sig få bättre effekt av insatsen än de som får en skraddarsydd roll utifrån arbete som inte utförs tidigare hos arbetsgivaren. Detta visar sig tydligt i en studie från IFAU där en kommunal arbetsmarknadsinsats utvärderar detta. Inom projektet Stockholmsjobb studerades bland annat effekten för en grupp som fick anställning inom ordinarie verksamhet och en grupp där arbetsplatsen var särskilt skapad för insatsen. Resultaten visade tydligt att de som utfört arbetsuppgifter inom existerande verksamhet, och som därigenom ger relevant arbetslivserfarenhet gångbar på arbetsmarknaden, hade en ökad sysselsättningsgrad efter avslutad insats. Däremot visade det sig att gruppen som inte utförde sina arbetsuppgifter inom ordinarie verksamhet visade en negativ effekt.³⁶

Den form av subventionerad anställning som idag ger klart flest övergångar till osubventionerat arbete är nystartsjobb. Då alla anställningar inom ramen för nystartsjobben är inom arbetsgivarens ordinarie verksamhet kan individen få de erfarenheter och specifika kompetens som arbetsgivaren behöver. Det innebär att individen får med sig erfarenheter och kunskaper som är efterfrågade på dagens arbetsmarknad.

En rimlig slutsats bör då vara att öppna upp hela arbetsmarknaden för den som behöver stöd för att få anställning.

Detta måste samtidigt vara vägledande för hur nya lönesubventioner utformas. Etableringsjobben som tillkommit på initiativ från arbetsmarknadens parter är ett gott exempel på ett stöd som är enkelt och tillgodoser företagets behov av ny personal. Effekten hade kunnat bli ännu större om alla företag fått möjlighet att ta del av etableringsjobben.

Precis som idag ska det även fortsättningsvis finnas alternativ för de som trots aktiva insatser och tillgång till lönebidrag inte hittar sin plats på arbetsmarknaden. Det viktiga med anställningsstöden är att de inte får skapa de inlåsnings effekter som Samhall gör idag. Här måste

³⁶ IFAU, Kommunal arbetsmarknadsanställning Väg till arbete eller a-kassa?, Rapport 2021:16, 2021

istället sociala, ideella och privata företag få spela en viktigare roll för att skapa de bästa möjligheterna för att alla ska ges chansen att hitta sin plats på arbetsmarknaden.

Sätt den arbetssökandes kompetens i fokus

Dagens system för lönebidrag utgår från en omvänd logik jämfört med den modell Almega föreslår.

Processen som styr dagens lönebidrag³⁷:

1. Intresseanmälan från arbetsgivaren av att anställa person med stöd
2. Handläggare på Arbetsförmedlingen ringer inom 3 dagar
3. Arbetsgivaren ska själv eller med hjälp av myndigheten hitta en person att anställa
4. Ansökan om stöd, granskas normalt inom 10 dagar
5. Beslut meddelas

I praktiken innebär det att arbetsgivaren börjar med att deklarera intresse för bidraget och inte det behov av kompetens som behövs i verksamheten. Processen innebär även att när väl arbetsgivaren har hittat en passande kandidat vet man inte om stödet kommer att godkännas. Detta blir en annan negativ konsekvens av att arbetsgivarna i första hand ansöker om lönebidraget och inte den kompetens som behövs.

Om logiken vänds kan matchning och uppsökande verksamhet mot arbetsgivare vara i fokus under processen för förmedlingsaktören och den arbetssökande. Genom att stödet redan är kartlagt och beslutat kan den fristående förmedlingsaktören presentera kandidater och dess kompetens för arbetsgivaren med vetskap om att anpassning och stöd redan är godkänt. Det förenklar för både arbetsgivaren och den arbetssökande. Ett stort osäkerhetsmoment i anställningsprocessen tas bort. Detta skulle också säkerställa att den arbetssökande får anställning utifrån sin kompetens och inte bara beroende på att individen är berättigad till ett lönebidrag.

³⁷ Arbetsförmedlingen, <https://arbetsformedlingen.se/for-arbetsgivare/anstall-med-stod/sa-gar-det-till-att-soka-stod>

6. Arbetsförmedlingens uppdrag smalare och vassare

Arbetsförmedlingens uppdrag måste bli både smalare och vassare. Genom att renodla uppdraget och låta upphandla förmedlingsinsatserna kan fokus läggas på att utveckla kvalitativa tjänster med höga resultat. På detta sätt kan långtidsarbetslösheten motverkas och företagets kompetensför-sörjning förbättras. Därför föreslås:

- Avgränsa myndighetens verksamhet och fokusera på fyra områden; Myndighets-utövning, Service, Kontroll och Uppföljning och Analys/expertrollen.
- Etablera partnerskap med de fristående leverantörerna.
- Säkerställ funktionell och ändamålsenlig digital infrastruktur med ett fungerande informationsutbyte i realtid mellan Arbetsförmedlingen och leverantörerna.
- Skärp kontrollen och uppföljningen av leverantörerna av upphandlade tjänster.
- Utveckla ratingen. Ratingen bör ligga till grund för återkommande översyner av leverantörerna. De som presterar sämst och har för få deltagare ska uteslutas från tjänsterna.

Stärk myndighetsutövningen

Reformeringen har som mål att Arbetsförmedlingen ska bedriva en verksamhet som är fokuserad på myndighetsutövning. För att detta viktiga arbete inom arbetsmarknadspolitiken ska bli framgångsrikt bör myndigheten ställa om sin verksamhet. För att förbättra matchningen behöver Arbetsförmedlingen få ett smalare och vassare uppdrag: förstärka arbetet med myndighetsutövningen, anskaffningen av leverantörer, uppföljningen och kontrollen av förmedlingsinsatserna.

Att Arbetsförmedlingen som organisation har utmaningar med den interna styrningen framkommer i den organisationsanalys från PwC, som myndigheten själv beställt och som offentlig-

gjordes i slutet av november 2021.³⁸ Fyra utvecklingsområden lyfts fram i organisationsanalysen:

- Olika syn internt i Arbetsförmedlingen på myndighetens uppdrag.
- Brister i likvärdig leverans i hela landet.
- Otydlighet i roller samt ansvarsfördelning.
- Att transparent och enhetlig styrning och uppföljning saknas.

Reformen måste leda till att Arbetsförmedlingens fokus framöver ska vara myndighetsutövning, anskaffning av upphandlade tjänster, uppföljning och kontroll av fristående leverantörer och de arbetssökande. Genom ett förtydligande från regeringen till myndigheten skulle delar av ovan nämnda utmaningar för samverkan och partnerskap kunna avhjälpas. Med en tydligare rollfördelning kan myndigheten lättare ställa krav på leverantörerna av tjänster.

En av anledningarna till att den reformerade Arbetsförmedlingen bör ges ett mer begränsat uppdrag är bland annat det som organisationsanalysen lyfter gällande exekvering. "Flera vittnar om att myndigheten gärna påbörjar nya projekt men brister i förmågan att slutföra dem och realisera planerad nytta. Det saknas ofta stabilitet, tydliga leveranser och tydliga beslutsmandat för vad som ska prioriteras och vem som egentligen bestämmer vad som ska göras."³⁹

För en organisation med denna typ av utmaning bör uppdraget tydliggöras och konsekvent följas upp till dess att kärnuppdragen utförs tillfredställande. De intentioner som först var på plats i instruktionerna från regeringen, och samarbetspartierna, bör vara i fokus i den fortsatta reformeringen. Grunden för reformen; "Av överenskommelsen framgår att Arbetsförmedlingen ska finnas kvar som huvudsaklig statlig myndighet men vara fokuserad på myndighetsutövningen."⁴⁰ bör fortsatt vara vägledande i Arbetsförmedlingens interna arbete.

Den myndighetsutövning som Arbetsförmedlingen fortsätter ansvara för såsom inskrivning av arbetssökande, den arbetsmarknadspolitiska bedömningen, anvisning till tjänster, hantering av ersättningar och hantering av lönesubventioner måste bli effektivare. Att motverka den stora variation som hittills förekommit under införandet av KROM gällande till exempelvis anvisningar och beslut samt volymer måste prioriteras. Det ska inte spela någon roll vilket lokalkontor som tolkar reglerna eller tillämpningen av en och samma tjänst. Regeringen, liksom Almega, är tydliga med att en likvärdig service ska finnas i hela landet och det måste börja med att myndighetsutövningen är det. Även effektiviteten gällande det exempelvis de rättighetsstyrda nystartsjobben måste förbättras, att arbetssökande får vänta på beslut i upp till flera veckor kan inte anses vara effektivt nog. Genom ett smalare och vassare uppdrag för Arbetsförmedlingen kan myndigheten kraftsamla sig för att bli en enhetlig myndighet med fullt fokus på sitt myndighetsutövande.

³⁸ Arbetsförmedlingen, Hela myndigheten är dess framtida framgång- Organisationsanalys med förslag på ny organisation, sidan 10, 2021

³⁹ Arbetsförmedlingen, Hela myndigheten är dess framtida framgång- Organisationsanalys med förslag på ny organisation, sidan 21, 2021

⁴⁰ Regeringen, Uppdrag att förbereda för och att bistå med att analysera vissa förutsättningar inför reformeringen av arbetsförmedlingen, 2019

Skärpt kontroll av de arbetssökande

Att arbetssökandes aktiviteter och deltagande i arbetsmarknadspolitiska insatser kontrolleras är en viktig förutsättning för arbetsmarknadspolitikens legitimitet. Men kontrollen är inte bara viktig för systemets legitimitet. IFAU fann i sin rapport Arbetsförmedlingens kontrollarbete, sanktioner och de arbetslösas sökbeteende, att ökad risk för sanktioner och ökad kontroll faktiskt leder till ändrade sökbeteenden som resulterade i kortare tid i arbetslöshet.⁴¹

Mot den bakgrunden bör den reformerade Arbetsförmedlingen utveckla sitt arbete med kontroll av arbetssökande. Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkring (IAF) har uppdraget att granska arbetslöshetsersättningen och Arbetsförmedlingens kontrollarbete. I oktober 2021 presenterade IAF resultat för hur väl granskningen av aktivitetsrapporter fungerar och konstaterar att det i stora delar fungerar tillfredställande. Men IAF identifierade också utvecklingsområden som sammanfaller med det som IFAU såg i den ovan nämnda rapporten att det finns brister i Arbetsförmedlingens kontrollarbete.

IAF riktar en anmärkning till Arbetsförmedlingen att inte tillräckligt många underrättelser skickades för de arbetssökande som kontrollerats och inte hade sökt tillräckligt många jobb. Att kontrollen av de arbetssökande fungerat men att myndigheten brustit i sin hantering av underrättelser visar att Arbetsförmedlingen behöver skärpa sina interna rutiner för att inte de positiva effekterna från hot om sanktioner går om intet.⁴²

Regeringen föreslår i departementsskrivelsen förändringar i regelverket för informationsutbyte mellan myndigheten och leverantörerna. Förändringarna är nödvändiga när de fristående förmedlingsaktörerna får ett större ansvar för de arbetssökande och deras aktiviteter. Det är viktigt att Arbetsförmedlingen direkt kan få ta del av information från leverantörerna samtidigt som det som efterfrågas av myndigheten är ändamålsenlig.

Stärk kontroll och uppföljning av leverantörer av upphandlade tjänster

För att säkerställa att arbetsmarknadsinsatserna ger de resultat som efterfrågas är både kontroll och uppföljning av leverantörerna av yttersta vikt. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen IAF bör få särskilt uppdrag att kontrollera Arbetsförmedlingens styrning av leverantörerna av förmedlingsinsatser. Om Arbetsförmedlingen även fortsättningsvis kommer att agera som leverantör i någon form av förmedlingsinsatser bör IAF även få som uppdrag att kontrollera myndighetens förmedlingsinsatser på motsvarande sätt som för de fristående leverantörerna.

Uppföljningen av leverantörerna bör ske med regelbundna översyner där myndigheten bör fokusera på leveransen av tjänsten, resultat, kvalitet och avtalsföljsamhet. Under den tidigare matchningstjänsten STOM skedde ett antal översyner men inte med den regelbundenhet som är önskvärd. Om det uppdragas att leverantörer inte presterar eller följer de avtal som ingåtts bör tydliga sanktioner införas och de leverantörer som inte kan leva upp till den kvalitet och de

41 IFAU, Arbetsförmedlingens kontrollarbete, sanktioner och de arbetslösas sökbeteende, Rapport 2019:23, sidan 24, 2019

42 IAF, Fungerar arbetsförmedlingens kontroll av aktivitetsrapporter?, Rapport 2021:12, sidan 32, 2021

resultat som förväntas bör uteslutas. Ett system som sätter höga krav på leverantörerna såväl vid godkännandet som under leveransen är viktigt för att skapa förtroende för den reformerade Arbetsförmedlingen samt nå de mål som sätts upp för att få fler arbetssökande i jobb eller utbildning.

Leverantörerna är positivt inställda till att Arbetsförmedlingen ställer höga krav på sina leverantörer samt att myndigheten bör vara noggranna i sin kontroll och uppföljning. I Arbetsmarknadsutredningen (SOU 2019:3), där leverantörerna inom Stöd och Matchning gavs möjligheten att ge sin bild genom enkätsvar, framkom bland annat inom Stöd och Matchning; "efterfrågar dock många leverantörer mer uppföljning, kontroll och sanktioner mot de leverantörer som uppvisar dåliga resultat eller som inte följer avtalet." Att det även visade sig att endast 41 procent av leverantörerna såg att myndigheten bidrog till en rättvis marknad kan ses som ytterligare tecken på att den kontroll och uppföljning som efterfrågas är ett resultat av att de krav som ställs måste följas så att den professionalism branschen efterfrågar upprätthålls.⁴³

Att kvalitet även är i fokus hos Arbetsförmedlingen formuleras i återrapporteringen till regeringen; "Med kvalitet i fristående aktörers verksamhet avses i denna rapport inte bara att de fristående aktörerna lever upp till upphandlings- och avtalsrättsliga krav, utan även hur väl deras verksamhet möter de arbetsmarknadspolitiska målen och att verksamheten bedrivs i enlighet med de principer som är förenade med statligt finansierad verksamhet."⁴⁴

Utvecklat ratingsystem som uppdateras ofta

Ratingsystemet är ett av de viktigaste verktygen för uppföljning av kvalitet i dagens matchningstjänster. Ratingen ska ge vägledande information för den arbetssökande som står inför valet av fristående leverantör. Det är önskvärt att en rating införs för de olika typer av förmedlingstjänster som erbjuds i den reformerade Arbetsförmedlingen. Det mest centrala i ratingsystemet bör vara resultaten för leverantören. Ratingen bör redovisas specifikt för de olika spår i exempelvis matchningstjänster som de arbetssökande har tillhört. Det ökar nyttan för den arbetssökande som ska välja matchningsleverantör.

Ratingen bör redovisas så frekvent som möjligt för att ge uppdaterad information till myndigheten och de som står inför ett val av leverantör. Ratingen för Stöd och matchning hade allt för långa ledtider innan resultatet fick genomslag. Det var negativt både för myndighetsutövningen och för den som ska göra ett informerat val av leverantör. Vid de fall den arbetssökande inte gör ett aktivt val och där det idag är närhetsprincipen som styr utfallet bör den leverantör med högst resultat vara ickevals alternativet för att på så sätt skapa ytterligare incitament för leverantörerna att leverera på högsta möjliga nivå.

För de leverantörer som inte uppnår tillfredställande rating bör även tydliga konsekvenser införas så att kvalitet och resultat får genomslag. Ratingen bör vara styrande i myndighetens arbete med uppföljning så att den nationella likvärdigheten inte sätts ur spel. De leverantörer som inte uppnår de resultat och kvalitet som krävs för tjänsten ska uteslutas.

43 Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad (SOU2019:3) del 2

44 Arbetsförmedlingen, Förbereda för reformeringen av myndigheten Återrapport regleringsbrev 2020, 2020

Anskaffningen och utformningen av upphandlade arbetsförmedlingstjänster

Upphandling av tjänster och anskaffning av förmedlingsinsatser blir allt viktigare uppgifter för den reformerade Arbetsförmedlingen. Genom att bli ännu bättre som upphandlande myndighet gällande exempelvis ledtider vid godkännande, upphandla tjänster i god tid innan avtalsslut, samt upphandling med större fokus på kvalitet kan delar av den ryckighet som idag upplevs i systemet avhjälpas.

Som tidigare föreslaget i rapporten bör färre men bredare tjänster med stor frihet för förmedlingsleverantören vara att föredra. Genom att upphandla dessa tjänster inom ramen för Lagen om valfrihet kan stort fokus läggas på att utforma rätt krav redan vid bedömningen för godkännande av leverantörer för att sedan kontroll och uppföljning följer förmedlingsleverantören med uttalade krav på kvalitet och resultat. Även rating bör införas för alla dessa tjänster då de arbetssökande bör få möjlighet att göra väl informerade val inför sitt deltagande.

Det är även viktigt att upphandling av Arbetsmarknadsutbildningar utökas för att i större utsträckning svara upp på den kompetensbrist som råder på svensk arbetsmarknad. Arbetsmarknadsutbildningar är en viktig komponent för att bryta långtidsarbetslöshet och bör utgöra ett av de verktyg som finns i den reformerade Arbetsförmedlingen.

Stärkt branschexpertis och ökad samverkan med branscher

På nationell och regional nivå bör Arbetsförmedlingen ha en viktig roll genom att sammanföra branscher, leverantörer och andra intressenter för informationsutbyte och strategisk samverkan. Den verksamhet som idag bedrivs av Arbetsförmedlingen i form av analysarbete kring kompetensbehov, arbetsmarknadsstatistik och arbetsmarknadsanalyser bör fortsätta och kan i den reformerade Arbetsförmedlingen fungera som bas för denna typ av samverkan. I takt med att det statistiska profileringsverktyget utvecklas kan även andra former av användbara data framkomma som är av intresse inom ramen för samverkan. Att myndigheten får en ännu tydligare roll som arbetsmarknadsspecialister genom datainsamling, platsbanken, analyser och statistik i den reformering som sker bör vara önskvärt.

I Arbetsförmedlingens roll som expertmyndighet för arbetsmarknadens kompetensförsörjning behövs branschspecialister på flera områden. Det är viktigt att Arbetsförmedlingens kunskaper om arbetsmarknadens utveckling och företagens kompetensbehov ligger i framkant. Branschexperterna bör leda branschråd med arbetsgivarorganisationer, fackföreningar, företagarepresentanter och utbildningsanordnare.

Partnerskap mellan Arbetsförmedlingen och de fristående förmedlingsleverantörerna

Med det huvudansvar som Arbetsförmedlingen har för genomförandet av arbetsmarknadspolitiken är samarbetet med de fristående förmedlingsaktörerna fortsättningsvis centralt. Det är genom leverantörerna myndigheten kan nå de mål som sätts från uppdragsgivaren i fråga om arbetssökande som kommer i arbete eller utbildning. Om leverantörerna inte förmår leverera höga resultat eller om Arbetsförmedlingen inte lyckas skapa goda förutsättningar för leverantörerna att lyckas så fallerar systemet. Medvetenheten om det gemensamma målet och synen på varandra som likvärdiga parter skapar goda förutsättningar för att etablera partnerskapet mellan Arbetsförmedlingen och leverantörerna. Då kan ett riktigt partnerskap skapas där båda parter kan tillföra kunskap, information, idéer och utvecklar kvaliteten i tjänsterna och i förlängningen gynnar de arbetssökande.

Partnerskapet ska vara ett forum för dialog som får större utrymme i den reformerade Arbetsförmedlingen. Vid dialoger kan då båda parter investera tid och engagemang på förbättringar av insatser och tjänster i stället för grundläggande frågor som rapportering och fakturering.

Att olika delar av Arbetsförmedlingen har olika syn på sitt uppdrag är även något som fångas upp i organisationsanalysen från PwC. Analysen bekräftar den bild många leverantörer förmedlat gällande sina upplevelser. Analysen har till exempel identifierat områden där enighet inte råder inom frågor som⁴⁵:

- Vilken roll och vilket ansvar fristående aktörer kommer ha i framtiden i relation till Arbetsförmedlingens nuvarande lokala verksamhet?
- Om andra aktörer inom arbetsmarknadspolitiken ska betraktas som konkurrenter, samarbetspartners eller traditionella leverantörer och vilket förhållningssätt det leder till i relationen?

De fristående förmedlingsaktörerna syn på samverkan och önskemål om ett partnerskap bottenar till stor del i ovan listade frågeställningar som förmedlas från myndigheten. Branschen är enstämmig i att bättre förmåga till samverkan och enhetlighet från myndigheten behöver säkerställas för att den reformerade myndigheten ska nå framgång. Det leverantörsforum som idag finns är ett bevis på god dialog och samverkan mellan Arbetsförmedlingen och leverantörerna.

⁴⁵ Arbetsförmedlingen, Hela myndigheten är dess framtid och framgång- Organisationsanalys med förslag på ny organisation, sidan 27 2021

Separata leverantörsforum för de olika upphandlade tjänsterna

Dagens leverantörsforum har vuxit till att bli en god grund för att utveckla ett partnerskap. Med den reformerade Arbetsförmedlingen bör arbetet utvecklas för att uppå ännu bättre dialog mellan myndigheten och leverantörerna. Ett specialiserat leverantörsforum för matchningstjänster bör skapa ett fokus som är önskvärt för gemensam vidareutveckling av tjänsterna för att ännu bättre resultat ska uppnås. Att även skapa leverantörsforum med exempelvis fullt fokus på arbetsmarknadsutbildning och ytterligare ett för övriga upphandlade tjänster kan all den erfarenhet och kunskap som uppstår hos respektive part kanaliseras där de är som mest relevanta.

Effektivt informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och leverantörerna

Om effektivitet ska uppnås både för Arbetsförmedlingen och de fristående förmedlingsleverantörerna måste ett väl fungerande system för informationsutbyte dem emellan utvecklas. Att skapa unika gränssnitt för både myndigheten och leverantören där relevant information för deras roll och funktion visas, och kan nås via exempelvis API, kan hjälpa med att skapa en samsyn. Utvecklingen för de uppgifter som ska delas bör ske i dialog inom ramen för partnerskapet mellan Arbetsförmedlingen och leverantörerna. Genom att flytta kommunikationen om arbetssökande till systemet ökar möjligheten för att rätt information finns tillgänglig vid rätt tidpunkt för både myndigheten och leverantören. Det skulle även skapa nya möjligheter gällande uppföljning och kontroll av både arbetssökande och leverantör samt underlag till värdefull statistik.

De lagändringar som föreslås gällande sekretess i departementskrivelsen är en förutsättning för att ett gemensamt system för informationsutbyte kan utvecklas fullt ut. Men det bör sinte leda till att de fristående leverantörerna omfattas av offentlighetsprincipen.⁴⁶

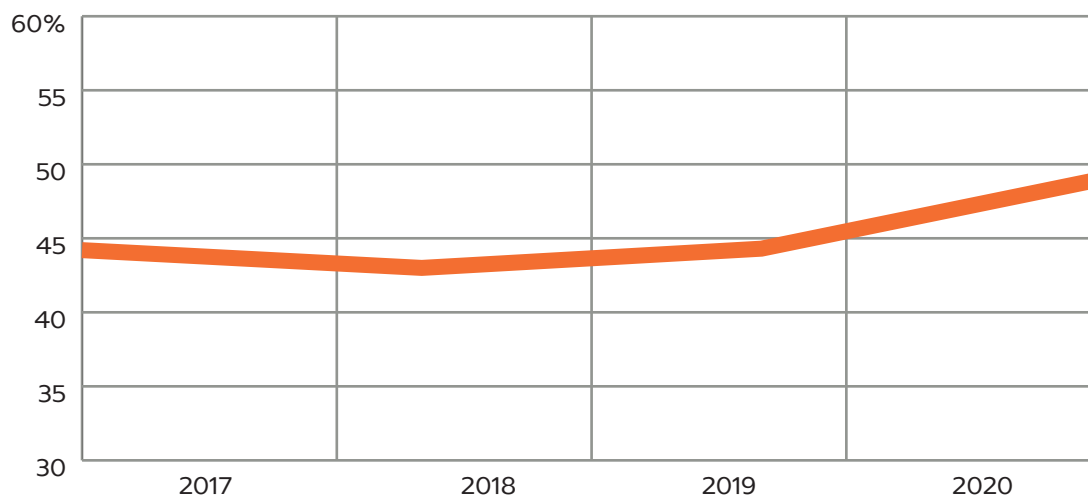
⁴⁶ Almega, Remissvar Vissa lagförslag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet (DS 2021:27), 2021

7. Kommuner är viktiga samverkanspartners, men bör inte vara leverantörer

- Riksdag och regering bör förtydliga att kommuner inte ska vara konkurrerande leverantörer av förmedlingstjänster.
- Arbetsförmedlingen bör ha ansvaret för att skapa system och modeller som möjliggör konstruktiv samverkan mellan Arbetsförmedlingen, kommuner och fristående leverantörer.
- Kommuner behöver ta initiativ till aktiv samverkan med de fristående jobbförmedlarna för att individerna ska få bästa möjliga stöd. Det behöver utvecklas system för ändamålsenligt informationsutbyte kring individerna mellan kommunerna och de fristående jobbförmedlarna.

Dagens situation med en växande långtidsarbetslöshet drabbar primärt de enskilda individerna men innebär även betydande utmaningar för hela samhället. För kommunernas del innebär det inte minst en ökad försörjningsbörda för kommunmedlemmar som står utanför arbetsmarknaden.

Registrerat försörjningshinder Arbetslös för biståndsmottagare i procent



Källa: Socialstyrelsen

Lösningen för att minska långtidsarbetslösheten är en väl genomförd reformering av Arbetsförmedlingen, som skapar förutsättningar för att fler arbetssökande kommer i arbete. Erfarenheterna av KROM visar att en matchningstjänst kan leverera goda resultat. Med breddade tjänster och ett effektivare system med fristående förmedlingsleverantörer kan resultatet bli än mer positivt. Ett viktigt inslag i detta är att skapa fungerande samverkanslösningar mellan kommun och fristående leverantörer kring individen.

Ett sådant effektiviserat matchningssystem kommer att innebära en positiv utveckling även för de kommuner som idag behöver hantera ökade ersättningsnivåer för försörjningsstöd med anledning av arbetslöshet.

Det kan konstateras att det på olika håll i landet finns en oro för så kallade vita fläckar, det vill säga områden där det helt saknas fristående leverantörer som kan matcha de arbetssökande vidare till jobb. Bland annat mot denna bakgrund har det under de senaste åren diskuterats om kommunerna ska kunna vara leverantörer av matchningstjänster åt Arbetsförmedlingen. Oron är dock obefogad. Arbetsförmedlingens analyser visar att det finns tre eller fler leverantörer i de leveransområden där över 99 procent av de inskrivna arbetssökande återfinns⁴⁷. Genom att Arbetsförmedlingen kontinuerligt följer utvecklingen och justerar systemets utformning kan dessutom vita fläckar undvikas. Det handlar om att man behöver se över kravställandet, bredda leveransområdena samt att tillämpa grund- och resultatetsättning som tar hänsyn till de små volymerna i glesbygd⁴⁸. Genom sådana åtgärder kan system skapas som tillgodoser de behov som finns i hela landet. Det innebär att det inte finns behov av att skapa eller upprätthålla arbetsmarknadstjänster i kommunal regi.

Almega ställer sig bakom regeringens aviserade ställningstagande att inte genomföra åtgärder som underlättar för kommuner vara utförare av arbetsmarknadspolitiska insatser åt Arbetsförmedlingen i konkurrens med fristående aktörer. Det behövs dock tydligare klargöranden från riksdag och regering om att kommuner inte ska verka som matchningsaktörer i konkurrens med fristående leverantörer. I dagens läge finns det enskilda kommuner som ansöker om att bli konkurrerande matchningsleverantörer i det nya systemet. Detta är ytterst problematiskt eftersom en utveckling med kommunala leverantörer i systemet skulle skapa konkurrenssnedvridningar och hämma matchningssystemets effektivitet, till förfång för de arbetssökande⁴⁹. Att kommuner agerar som leverantörer i Arbetsförmedlingens valfrihetssystem som sträcker sig över flera kommungränser är därtill oförenligt med kommunallagen. Detta framgår av en nyligen lagakraftvunnen dom från förvaltningsrätten i Luleå⁵⁰. Förvaltningsrätten bedömer att det inte är förenligt med lokaliseringsprincipen att lämna anbud på en tjänst som är tänkt att vara tillgänglig för medlemmar även i andra kommuner. Kommunens beslut bedöms därmed strida mot 2 kap. 1 § kommunallagen. Detta är den första domen rörande lagligheten i denna typ av kommunala beslut. Domen ligger i linje med en rättslig analys som tidigare gjorts av professor Olle Lundin⁵¹. Mot denna bakgrund är det inte en hållbar lösning att kommuner agerar som leverantörer av förmedlingstjänster till Arbetsförmedlingen.

47 Arbetsförmedlingens återrapport "Vissa förutsättningar för matchningstjänster" (mars 2022)

48 Se Almega's remissvar över betänkandet SOU 2020:41, vilket även innehåller en handlingsplan för att motverka vita fläckar.

49 Almega's remissyttrande över betänkandet "Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen - en analys av de rättsliga förutsättningarna" (SOU 2020:41)

50 Förvaltningsrättens i Luleå dom i mål nr 1944-21 Laglighetsprövning enligt kommunallagen (2017:725), K

51 Kommunerna får inte agera matchningsaktörer, analys av professor Olle Lundin på uppdrag av Almega (2019)

Den kommun som blir konkurrent omöjliggör dessutom förutsättningarna att skapa konstruktiv samverkan kring individen med de fristående leverantörerna inom ramen för det nya systemet.

Kommuner behöver ta initiativ till aktiv samverkan med de fristående jobbförmedlare jobbförmedlarna för att individerna ska få bästa möjliga stöd.

Genom sina myndighetskontakter och sitt försörjningsansvar gentemot enskilda kommunmedlemmar som står utan arbete kommer kommunerna spela en betydelsefull roll även i det framtida systemet för förmedling av arbete. Kommunerna som sådana fyller viktiga funktioner för kommunmedlemmar som står utanför arbetsmarknaden. Detta sker genom de parallella insatser som kommunerna tillhandahåller i form av språkutbildning (SFI) och sociala insatser för enskilda individer.

För att goda resultat av förmedlingsinsatserna i systemet ska uppnås krävs att Arbetsförmedlingen, kommunerna och de fristående leverantörerna samverkar både operativt och strategiskt. Arbetsförmedlingen bör ha det övergripande ansvaret för att skapa system och modeller som möjliggör konstruktiv samverkan mellan Arbetsförmedlingen, kommuner och fristående leverantörer. Kommunerna bör dock på ett ändamålsenligt sätt involveras i systemet. Kommunerna behöver ta initiativ till aktiv samverkan med de fristående jobbförmedlare jobbförmedlarna för att individerna ska få bästa möjliga stöd att komma ut på arbetsmarknaden. I ett sådant samverkanssystem kommer det att behöva utvecklas lämpliga former för utbyte av information mellan Arbetsförmedlingen, kommuner och fristående leverantörer kring individer som deltar i förmedlingsinsatser och som samtidigt får ekonomiskt bistånd. Det behöver särskilt utvecklas system för ändamålsenligt informationsutbyte kring individerna mellan kommunerna och de fristående jobbförmedlarna. Kommunerna kan även bidra till ökad effektivitet genom att skapa kontaktpunkter som kan främja en utvecklad dialog kring individerna.

Genom att kommunerna tillsammans med de fristående aktörerna och Arbetsförmedlingen kan arbeta mot ett gemensamt mål skapas synergieffekter som ökar effektiviteten i arbetsmarknadspolitiken, reducerar kommunernas försörjningsbörda och ökar andelen individer som kommer i sysselsättning.

8. Finansiering och styrning av Arbetsförmedlingen

Det tydligaste styrverktyget regeringen har för en myndighet är anslagsfinansieringen. Pandemiåren 2020 och 2021 lämnade myndigheten tillbaka 9,5 respektive 11,4 miljarder till statskassan. Samtidigt sköt långtidsarbetslösheten i höjden och det passiva mottagandet av arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd ökade dramatiskt. Regeringen behöver på ett mycket tydligare sätt uppgradera den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Arbetsförmedlingen måste ges förtroendet att planera för att använda hela anslaget. Annars kommer inte långtidsarbetslösheten att kunna brytas och minska. Idag är det inte fallet.

- Ge Arbetsförmedlingen befogenheter att styra mer självständigt över anslagen arbetslöshetsförsäkringen, aktivitetsstödet och programanslaget i syfte att minska arbetslösheten genom att fler deltar i förmedlingsinsatser och arbetsmarknadsutbildning.
- Höj anslaget för förmedlingsinsatser och låt anslaget ligga på stabilt förutsägbara nivåer för att ge leverantörerna möjlighet att planera på litet längre sikt. På detta sätt ges leverantörerna möjlighet att utveckla tjänsterna och förbättra resultaten så att fler arbetslösa kommer i jobb och studier.

Regeringen brister i styrningen av den aktiva arbetsmarknadspolitiken

Varför kan inte Arbetsförmedlingen använda hela anslaget till arbetsmarknadspolitiska insatser så att fler långtidsarbetslösa kommer i jobb? Under åren 2019 till 2022 har under 85 procent av de medel som anslagits till Arbetsmarknadspolitiska program och insatser nyttjats. Det innebär att mer än 5 miljarder kronor som är tänkta att bryta arbetslöshet, utanförskap och kompetensbrist inte förbrukats. Redan i början av 2022 slog Arbetsförmedlingen fast att mer än 2 miljarder av anslaget som kan gå till långtidsarbetslösa och funktionsnedsatta inte kommer att kunna utnyttjas.

De senaste åren har visat att den ryckighet som uppstått i styrningen av Arbetsförmedlingens verksamhet till stor del kan härledas till finansieringssystemet. Ett sätt att skapa en mer långsiktigt hållbar styrning är att öppna upp för interna förflyttningar av medel, hos myndigheten, likt det som skedde under hösten 2021.⁵² Genom att göra det möjligt för Arbetsförmedlingen att flytta anslag från exempelvis arbetslöshetsförsäkringen, när överskott uppstår, till att använda som aktivitetsstöd gör att många fler av de arbetslösa får ta del av till aktiva insatser.

Arbetsförmedlingen själva däremot hävdar att det finns en obalans mellan förvaltningsanslaget och programanslaget⁵³. Myndigheten saknar helt enkelt beslutskapacitet för att använda de långtidsarbetslösa ska få delta i förmedlingsinsatser eller utbildning. Detta motsägs dock av de stora regionala skillnaderna i beslutskapacitet. Om myndigheten uppnår nationell likvärdighet i beslutskapaciteten bör hela anslaget kunna utnyttjas, jämför kapitel 2 om En arbetsförmedling för alla.

Arbetsförmedlingen brister i sin styrning och uppföljning

Det har under lång tid påtalats från myndighetens leverantörer att styrningen av Arbetsförmedlingen har brister. Inte minst har detta visats sig vid implementeringen av KROM samt nya it-stöd. Detta är även något som Organisationsanalysen har konstaterat och uttrycker: "Brister i styrning och uppföljning har varit ett återkommande tema i utredningar rörande myndigheten under flera år och problem med varierande effektivitet i kärnverksamheten är väl kända."⁵⁴

Det framkommer i samma organisationsanalys vid intervjuer med medarbetare på Arbetsförmedlingen att man aktivt motarbetar styrning och uppföljning inom kärnverksamheten. Att en myndighet tillåts att agera på detta sätt är under all kritik. I den fortsatta reformeringen bör stort fokus läggas på att skapa förutsättningar för att Arbetsförmedlingen ska följa de uppdrag och direktiv som ges.

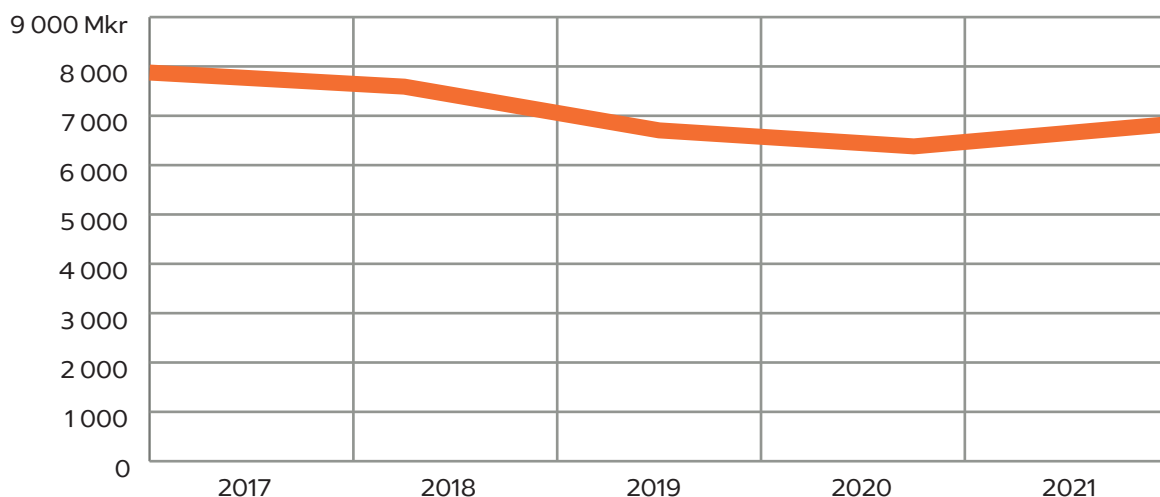
I och med reformeringen har Arbetsförmedlingen fått färre uppgifter vilket gör att det borde finnas förutsättningar för att uppdraget rymms inom förvaltningsanslaget. Det förändrade uppdraget gör att områdena anskaffningen av tjänster och kontrollen av leverantörerna behöver öka i omfattning. Med fokus på myndighetsutövning, kontroll och uppföljning samt analys bör Arbetsförmedlingen kunna återvinna förtroendet från allmänheten.

52 Sveriges Radio, Regeringen flyttar pengar från a-kassan till aktivitetsstöd för arbetslösa, 26 oktober 2021

53 Arbetsförmedlingens prognos för utbetalningar 2022-2025 sidan 7-8, publicerad 20220207.

54 Arbetsförmedlingen, Hela myndigheten är dess framtid och framgång- Organisationsanalys med förslag på ny organisation, 2021

Personalkostnad Arbetsförmedlingen



Källa: Arbetsförmedlingen Årsredovisning 2021, 2020, 2019, 2018, 2017

Den politiska styrningen bör koncentreras på att effektiviseringarna uppnås samtidigt som höga mål sätts i de upphandlade tjänsterna. Att man fortsätter arbetet med reformeringen för att uppnå bättre resultat inom arbetsmarknadspolitiken är av yttersta vikt även när det kommer till den styrning som idag till vissa delar fallerar. Att myndigheten kommer till bukt utmaningen gällande att anslag inte nyttjas full ut måste prioriteras.

Även den interna effektiviteten hos Arbetsförmedlingen bör adresseras. Den kostnadsökning som skett för de beslut som fattas för arbetssökandes deltagande i insatser är oroväckande. Att de tas 30 procent fler beslut samtidigt som förvaltningsanslaget som används för ändamålet ökat med nästan 70 procent bör utredas.

Program och aktiviteter med aktivitetsstöd eller etableringsersättning				
	2019	2020	2021	Ökning i procent 2019-2021
Förvaltningsanslag (miljoner kr)	525	552	885	69%
Styckkostnad per beslut (kr)	905	862	1172	30%
Antal beslut	580 663	640 659	754 969	30%

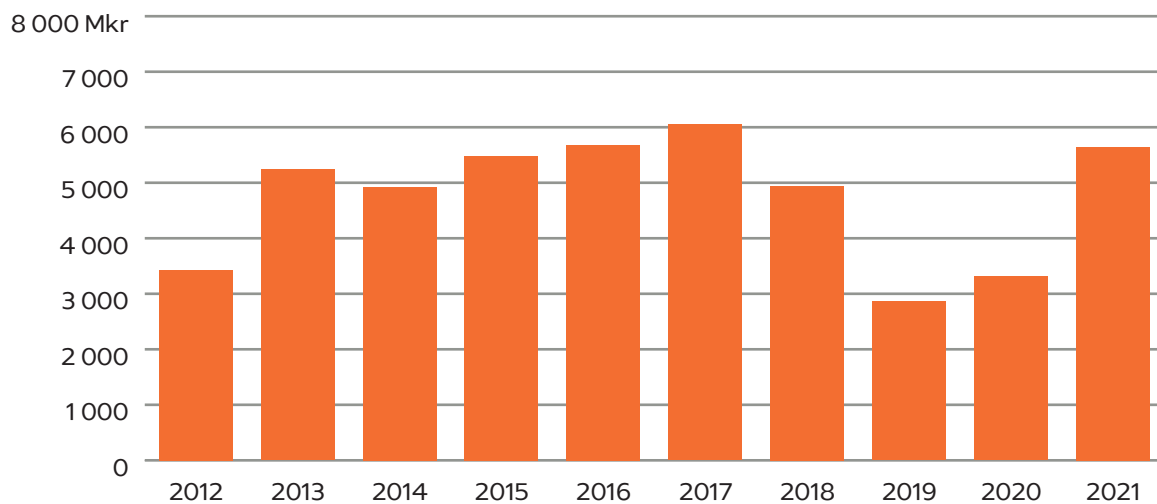
Källa: Arbetsförmedlingen, Årsredovisning 2021

Som tidigare nämnt bör även IAF ges ett uppdrag att kontrollera Arbetsförmedlingen anskaffning och uppföljning av tjänsterna hos de fristående leverantörerna. Det räcker inte att enbart de fristående aktörerna mäts frekvent mot resultat utan vi behöver även utvärdera Arbetsförmedlingens styrning av tjänsterna. Vilka förutsättningar ger Arbetsförmedlingen leverantörerna att nå resultaten i tjänsterna? I IAF:s kontroll bör det ingå att granska leverantörernas informationslämning till Arbetsförmedlingen.

Höj anslaget för förmedlingsinsatser, arbetsmarknadsutbildning och tjänsterna för arbetslösa längst ifrån arbetsmarknaden

Reformeringen som startade 2019 med målet att fristående aktörer skulle ta över matchningsuppdraget av de arbetssökande har inte inneburit någon påtaglig ökning av anslaget till upphandlade tjänster och utbildningar.

Arbetsförmedlingens kostnader för upphandlade arbetsförmedlingstjänster



Källa: Ekonomiskt statistikuttag Arbetsförmedlingen

Åren innan reformeringen, framför allt 2016 och 2017, spenderades mer pengar på tjänster hos de fristående leverantörerna än 2021. Men under pandemin när långtidsarbetslösheten nådde rekordhöga nivåer sparade Arbetsförmedlingen in på både aktivitetsstödet och programmedlen. Det vill säga den aktiva arbetsmarknadspolitiken användes inte i tillräcklig utsträckning för att motverka och bryta långtidsarbetslösheten.

Som tidigare konstaterats är den vanligaste aktiva insatsen för arbetssökande, Matchning och uppföljning, i myndighetens egen regi. Genom att flytta dessa deltagare till fristående förmedlingsaktörer borde en betydande effektivisering uppstå.

Ökade volymer i de upphandlade tjänsterna uppvärderar den aktiva arbetsmarknadspolitiken och ökar förutsägbarheten både för de arbetssökande och leverantörerna.

Avslutning

I den här rapporten har vi visat att den pågående reformen av Arbetsförmedlingen i flera delar varit framgångsrik men att den hittills har en begränsad omfattning. Flera nya reformer behövs för att förnya arbetsmarknadspolitiken i syfte att förbättra matchningen och bryta långtidsarbetslösheten för alla grupper av arbetssökande. Reformarbetet behöver ta ny fart och nya mål behöver formuleras för arbetsmarknadspolitiken och Arbetsförmedlingens verksamhet.

För att inkludera alla arbetslösa med behov av stöd behöver Arbetsförmedlingen arbeta utifrån en ny modell för flödet av de arbetslösa. Syftet är att bättre ta tillvara individernas kompetens och att stöden ska vara utformade så att många fler arbetslösa än idag ges chansen att komma in på arbetsmarknaden. Alla arbetslösa som har behov av stöd bör få delta hos leverantörer av upphandlade tjänster. Genom att renodla Arbetsförmedlingens arbetsuppgifter kan myndigheten få ett smalare och vassare uppdrag. Med utgångspunkt i den tydliga rollfördelningen behöver starka partnerskap skapas mellan Arbetsförmedlingen och de utförande leverantörerna.

Riksdagen och regeringens styrning av arbetsmarknadspolitiken behöver bli mer långsiktig och mer förutsägbar. Arbetsförmedlingens resultatstyrning behöver bli mer öppen och transparent.

Nya reformer av arbetsmarknadspolitiken och Arbetsförmedlingen behöver ta sikte på att återupprätta den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Flera av våra grannländer spenderar större andel av sin BNP inom området samtidigt som de ser en lägre arbetslöshet än i Sverige. Enligt OECD spenderar exempelvis Danmark 2,81 procent, Finland 2,06 procent medan Sverige inte spenderar mer än 1,44 procent av BNP.⁵⁵

I samma sammanställning från OECD visar det sig även att Sverige med sina 18 procent lägger större andel på förvaltningskostnader än både Danmark, 13 procent, och Finland drygt 7 procent.

Den reformperiod på Arbetsförmedlingen som nu fullbordas får inte vara slutet på förnyelsen av arbetsmarknadspolitiken. Perioden bör snarast ses som inledningsfasen på långvarigt reformarbete av ett av de viktigaste politikområdena för att förbättra kompetensförsörjningen och matchningen av arbetssökande till svenska företag.

55 OECD.stat, Public expenditure and participant stocks on LMP, 2019

