

ETT UTMANAT SVERIGE

Bortom Arbetsförmedlingen

Svenskt Näringslivs reformprogram för
vår tids största förvaltningsreform

#5

Förord

Satsningen ”Ett Utmanat Sverige” är Svenskt Näringslivs stora satsning på att presentera konkreta och långsiktiga reformförslag. Detta är ett projekt där vi tydligt vill vara proaktiva och bidra till samhällsdebatten inte bara med vad vi anser inte borde göras (nog så viktigt), utan också med förslag på hur vi menar att Sverige kan bli ett än bättre land att leva och verka i.

Det går på många sätt bra för Sverige; tillväxten är hög, arbetslösheten är relativt låg, sysselsättningen är hög och på det hela taget är Sverige ett av världens bästa länder att leva och verka i.

Men inte heller i dag saknas samhällsproblem och på många områden brister näringslivsklimatet. I projektets startrappport beskriver vi övergripande vad vi uppfattar som några av de största samhällsproblemen som berör hela samhället och näringslivet. Det handlar till exempel om företagandet – vi har förhållandevis omfattande företagsamhet i Sverige, men för få företag växer sig stora. Ett annat aktuellt problem handlar om kompetensförsörjning, som innefattar allt ifrån ett utbildningssystem som brister till dåligt fungerande matchning och svårigheter för arbetskraft att flytta som en följd av en dåligt fungerande bostadsmarknad. Ett tredje problemkomplex rör välfärdens framtida finansiering. För att nämna några exempel.

Till detta kommer faktumet att världen knappast står stilla. Tvärtom ökar och förändras globaliseringen med nya värdekedjor. Ny teknik förändrar och kommer att förändra samhället och arbetsmarknaden på ett radikalt sätt. De länder som inte hänger med och anpassar sig riskerar att se sina förutsättningar för välstånd kraftigt försämrade.

Detta innebär att vi inte kan slå oss till ro. Kanske är det viktigare nu än någonsin att ompröva och anpassa sig för framtiden. Dagens framgångar beror i mångt och mycket på tidigare stora reformer. De senaste åren har reformtakten liksom reformdebatten avtagit oroväckande snabbt. De förslag som framförs, och ibland genomförs, handlar oftast om små förändringar på marginalen snarare än stora framåtsyftande reformförslag som på allvar kan möta de utmaningar Sverige har och står inför.

Naturligtvis är det viktigt att politiken skyndsamt tar tag i de reformer Sverige behöver – men det är också viktigt att debatten om reformer inte stannar vid ”lågt hängande frukter” med nästa mandatperiod som längst tidshorisont. Vi behöver också fundera på vad som behövs om 10, 15 och 20 år.

Därför driver Svenskt Näringsliv ”Ett Utmanat Sverige”.

Det här är den femte rapporten i projektet och den handlar om Arbetsförmedlingen. Det är som bekant en central myndighet inom arbetsmarknadspolitiken vars område omsätter mycket stora summor statliga pengar. Men många utvärderingar visar att effektiviteten i Arbetsförmedlingens verksamhet brister. Delvis beroende på att myndighetens uppdrag är spretigt och spänner över för mycket. Redan i dag har stora delar av den verksamhet som det är tänkt att Arbetsförmedlingen ska ägna sig åt tagits

över av marknaden. Som våra egna undersökningar visar använder sig allt färre företag av Arbetsförmedlingen vid rekrytering. Förtroendet för myndigheten är lågt.

Särskilt i en tid när debatten om den offentliga sektorns finansiering har tagit fart och kraven på olika skattehöjningar – som är skadliga för näringslivet – ökar är det viktigt att använda statens pengar så effektivt som möjligt. Svenskt Näringsliv har en längre tid drivit frågan om att lägga ned Arbetsförmedlingen i nuvarande form. Denna rapport fogar ihop vårt tidigare arbete i ett förslag om hur detta skulle kunna gå till.

Utöver denna rapport och startrapporten har vi lanserat tre konkreta reformförslag. Ett berör minskat regelkrångel för företagen och ett berör Sveriges växande behov av att rekrytera och behålla talanger och hur marginalskatterna behöver anpassas för att möta det behovet. Ett tredje handlar om vår infrastruktur.

Under hösten 2017 har vi också inom ramen för projektet genomfört ett antal rundabordssamtal i angelägna ämnen. Du kan ta del av allt material på <https://www.svensktnaringsliv.se/fragor/ett-utmanat-sverige/>

Stockholm i april 2018

Caroline af Ugglas, vice VD Svenskt Näringsliv
Peter Jeppsson, vice VD Svenskt Näringsliv

Sammanfattning

I år är det 25 år sedan lagen om privat arbetsförmedling infördes i Sverige och såväl bemanningsföretag som rekryteringsföretag fyller i dag en naturlig roll på svensk arbetsmarknad. Kartan har förändrats väsentligen sedan dess, men faktum är att Arbetsförmedlingen (AF) har fått stå relativt oförändrad. Nu är tiden inne för förändring.

Den statliga arbetsmarknadspolitiken står med betydande problem. Endast *en* (1) procent av svenska folket har förtroende för Arbetsförmedlingen (AF).¹ Upphandlade utbildningsinsatser levererar blygsamma resultat. Samtidigt använder Svenskt Näringslivs medlemsföretag i allt mindre utsträckning AF vid rekrytering, enligt årets rekryteringsenkät.

Det saknas inte resurser. Tvärtom framstår AF-systemets kostnad om cirka 80 miljarder kronor per år som en grav överfinansiering givet de svaga resultaten och de parallella system som vuxit fram det senaste decenniet. Enbart för år 2017 återlämnade AF dessutom knappt 6 miljarder kronor tillbaka till staten som resultat av uteblivna programinsatser.²

Svenskt Näringslivs rekryteringsenkät förstärker bilden av AF:s allt mer marginella roll i matchningsförfarandet. I årets undersökning syns företagens omfattande rekryteringsbehov i form av att användandet av samtliga rekryteringsvägar har gått upp jämfört med 2015. Detta gäller dock inte användningen av AF, som ligger kvar på samma nivå.

Våra medlemsföretag ger sämre betyg på AF:s tjänster än senaste mätningen. Mest missnöjda i dag är företagen med AF som rekryteringsväg där endast 5 procent svarat att det fungerat ”mycket bra” och 26 procent ”ganska bra”. Jämfört med 2015 har andelen företag som anser att Arbetsförmedlingen som rekryteringsväg fungerat ”mycket/ganska bra” minskat med hela 17 procentenheter.

Det är även tydligt att sociala medier vinner mark och att användningen av nya digitala matchningsnätverk ökar i årets rekryteringsenkät. Även kommunerna vill och tar ett allt större ansvar för den lokala arbetsmarknadspolitiken. Samtidigt betalar arbetsgivarna för matchning och utbildning på egen hand i allt högre utsträckning. Och omställningen finansieras och hanteras numera genom de partsfinansierade omställningsförsäkringarna: TRR och TSL i privat sektor och omställningsfonden i offentlig sektor. Liknande system täcker även upp till exempel i den statliga sektorn.

Samtidigt som uppdraget har vuxit har AF:s kärnverksamhet – kontrollfunktion och myndighetsutövning – åsidosatts. Detta har till exempel konstaterats av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) där man slår fast att AF misslyckas i 80 procent av fallen att hantera och bedöma *lämpligt arbete*, vilket är en grundkomponent för att säkerställa arbetslöshetsförsäkringens legitimitet och för att säkra en fungerande omställning.³

¹ TNS Kantar (juli 2017)

² AF årsredovisning för 2017 (februari 2018) s. 13

³ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) (november 2017)

Regeringens mål är att myndigheten ska bli en ”matchningsspecialist” år 2020. Vi menar att det varken är realistiskt eller önskvärt. Det leder till fel förväntningar och har bidragit till att kärnuppdraget såsom myndighetsutövning åsidosatts.

Följande rapport argumenterar för att den svenska arbetsmarknadspolitiken behöver omprövas, vässas och begränsas. På kort sikt måste förmedlingen omprioritera verksamheten till att fokusera på ett fåtal kärnuppgifter. På längre sikt ska myndigheten läggas ned i nuvarande form.

Myndighetsutövning och kontrollfunktion ska stå i centrum för en ny inriktning. Privata inslag ska hantera utföranderollen, fast med ett snävare omfång och med en tydligare *work first*-princip.

Sammantaget innebär reformplanen ett mindre omfång och en tydligare operationell inriktning som fullt genomförd leder till en kostnadsjustering i storleksordningen 15 till 20 miljarder kronor per år under nästkommande mandatperiod.

Exempel från andra länder ligger till grund för vårt principprogram, samtidigt som vi noggrant har studerat hur AF i dag hanterar avgörande funktioner såsom resultat-system i form av *star rating*, kartläggning (statistiskt bedömningsstöd: så kallad *profiling*) och *benchmark*-system.⁴

Vårt reformprogram av Arbetsförmedlingen består av följande beståndsdelar:

1. **Stärk myndighetsutövningen.** Säkerställ att kontrollfunktionerna fungerar samtidigt som myndighetens uppdrag vässas och tydliggörs. Stryk ”matchning” ut myndighetens instruktion och fokusera på ett fåtal kärnuppgifter. Inför därutöver ett objektivt statistiskt bedömningsstöd som ger stöd för den enskilde arbetsökanden att veta möjligheter och begränsningar i jobbsökande.
2. **Resultaten ska förbättras.** Effekterna är för låga sett till satsade skattekröner. Resultaten måste förbättras. Insatser som inte levererar tillräckliga resultat avvecklas. Åtgärder som leder till arbete ska premieras. Ett system som *stöd och matchning* med dess *rating-system* bör verka som föregångsexempel och på kort sikt utvecklas till fler insatser.
3. **Renodla programinsatser.** Fortsätt den inslagna vägen med att slå samman lönestöd och programinsatser. Utbildningsinsatser bör i högre grad flyttas till det reguljära utbildningssystemet. Inför en 1:2-princip där varje ny åtgärd som införs ska mötas med att två andra åtgärder avvecklas.
4. **Stärk transparensen.** Synliggör och mät resultaten även för AF:s egna enheter. Inför *benchmark*-system genom en digital Sverigekarta som åskådliggör de olika AF-kontorens förbättringspotential genom ett trafikljus-system.

⁴ Läs mer i länderrapporter: *Made in Australia* (2017), *Made in the United Kingdom* (2017), *Så vann Tyskland EM-guldet i jobbskapande* (2016), *Storbritanniens jobbmirakel* (2015) samt tre underlagsrapporter inför denna rapport författat av bland annat Elmquist, Elm och Östman (2018)

Innehåll

Förord	1
Sammanfattning	3
Om Arbetsförmedlingen	6
Verksamheten och anslag	6
Programinsatser och stödprogram	7
Myndighetsutövning	7
Karakteristika hos inskrivna arbetslösa	7
Organisationsmall i praktiken	8
Problemställning	9
Kostnader	9
Förtroendeproblem	11
Färre använder AF – andra aktörer bidrar i allt högre utsträckning	12
Näringslivet betalar allt mer själva	15
Centrala arbetsmarknadspolitiska insatser brister	16
Myndighetsuppdraget: "Matchningsspecialist" eller fokus på myndighetsutövning?	21
Internationella exempel	25
Tyskland	25
Storbritannien	27
Australien	30
Danmark	32
Svenskt Näringslivs reformprogram för reformerad arbetsförmedling	35
Reformområde I: Fokusera på myndighetsutövning	35
Reformområde II: Förstärk resultatstyrningen genom rating-system	37
Reformområde III: Renodla programinsatser och lönestöd	40
Reformområde IV: Stärk transparensen: Utveckla en digital Sverigekarta för benchmark mellan AF-kontor	41
Källförteckning	45

Om Arbetsförmedlingen

Myndighetens kärnuppgifter som det stipuleras i regeringens instruktion består av tre huvuduppgifter:

- a. **Matchning.** ”Att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft”
- b. **Jobba med personer med svag förankring på arbetsmarknaden.** ”Prioritera dem som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden”
- c. **Ökad sysselsättning.** ”Bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på sikt”

Myndigheten ska också säkerställa att kontrollfunktionen och myndighetsutövningen av arbetslöshetsförsäkringen och kontroll av lönestöd till arbetsgivare upprätthålls.

Därutöver arbetar AF med prognosbedömningar om till exempel arbetsmarknadsläget. Det senaste decenniet har också ett antal nya uppdrag kommit till där särskilt ansvar för etableringsprogrammet för nyanlända flyktingar och tydligare ansvar vad gäller rehabilitering och samordning kring sjukförsäkringsfrågor har införlivats tydligare i myndighetens uppdrag.

Utöver uppdraget i stort jobbar myndigheten med en målstyrning av resultat för vissa grupper. Detta syftar i grunden till att öka övergångar till arbete eller studier från åtgärder för unga, långtidsarbetslösa, nyanlända flyktingar och personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.⁵

Verksamheten och anslag

AF:s anslag uppgår till cirka 80 miljarder kronor för 2017. Enbart förvaltningsanslaget som innefattar lokaler och personal kostar cirka 10 miljarder kronor.⁶

Utbetalningar i form av bidrag och ersättningar till inskrivna arbetssökande uppgår till knappt 30 miljarder kronor. Programinsatser som innefattar lönestöd, olika typer av praktikplatser, arbetsträning, studievägledningskurser och upphandlade utbildningar kostar i dagsläget 18 miljarder kronor.⁷

Därutöver ingår insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och bidrag till Samhall som totalt uppgår till 13 miljarder kronor. Därtill tillkommer kostnader för bland annat lönegarantier, medel från Europeiska socialfonden (ESF) och uteblivna programinsatser som betalas tillbaka till statskassan.

Myndigheten har cirka 14 500 anställda. Utöver det kan tilläggas anställda i upphandlade aktörer som levererar till AF. En försiktig bedömning är att ytterligare 5 000 personer är anställda av dessa aktörer, vilket ger vid handen en total personalstyrka i systemet om 20 000 personer.

⁵ AF:s årsredovisning 2017 (2018) och Myndighetsinstruktionen

⁶ AF:s årsredovisning 2017 (2018) s. 14

⁷ Not: Inräknat programanslaget 1:3, insatser till nyanlända och nystartsjobb

Beroende på regering har tonaliteten på de olika uppdragen skiftat. Nuvarande regerings ambition är att myndigheten ska bli en ”matchningsspecialist” år 2020. Förmedlingen ska vara ”ett nav” på svensk arbetsmarknad och samverka med andra aktörer för att öka sysselsättningen och få ned arbetslösheten med målet att nå lägst arbetslöshet i EU år 2020.⁸

Programinsatser och stödprogram

Myndighetens verktygslåda som används är bred. Den innefattar exempelvis 8 olika anställningsstöd, 4 olika insatser för funktionsnedsatta, 4–5 olika praktikinsatser och minst 3 utbildningsinsatser varav ”förberedande utbildning” är den största.

Enbart inom arbetsmarknadsutbildning återfinns cirka 80 olika inriktningar.⁹ Och en insats som ”yrkesintroduktionsanställning” omfattar 40 olika kollektivavtal för en arbetsförmedlare att hantera och ha kunskap om. Därutöver tillkommer bland annat 14 partskonstruerade *snabbspår* för nyanlända flyktingar med olika konstruktion beroende på behov och branschstandarder.

Utöver det återfinns en stor del av insatserna inom de så kallade ”garantierna” för långtidsarbetslösa. Det handlar om vägledningsinsatser, utbildningar, praktikplatser, cv-kurser, coachningsinsatser, förberedande utbildningar och bristyrkesutbildningar.

För ungdomarna i ”jobbgarantin för unga” tillkommer förutom det som nämns ovan särskilt samarbete med folkhögskolor och andra utbildningsinsatser. De senaste åren har myndigheten fokuserat mer på ökad samverkan med utbildningsinstitutioner.

Myndighetsutövning

En central uppgift för AF är att säkerställa kontrollfunktionerna dels i ersättningsystemen, dels för utbetalningar av lönestöd samt till upphandlade aktörer. En helt avgörande del i exempelvis arbetslöshetsförsäkringen är bedömningen av om en arbetssökande söker och tar ett ”lämpligt arbete”.

Till yttermera visso ska myndigheten granska och kontrollera att lönestöd och arbetsmarknadspolitiska program inte överutnyttjas, att förhindra felaktiga utbetalningar samt följa upp hur arbetsmarknadspolitiska åtgärder påverkar arbetsmarknadens funktionssätt.

Karakteristika hos inskrivna arbetslösa

Våren 2018 är cirka 370 000 personer inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Av dessa är cirka 200 000 öppet arbetslösa och cirka 170 000 personer i aktivitetsprogram.

Sammansättningen av inskrivna arbetslösa har förändrats under det senaste decenniet. Majoriteten av de arbetssökande tillhör grupper med svag förankring på arbetsmarknaden.

Det handlar om utrikes födda, personer med svagare utbildningsbakgrund, långtidsarbetslösa och personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

⁸ Not: Uttalat mål av Socialdemokraterna inför valet 2014 och av arbetsmarknadsminister Ylva Johansson i diverse sammanhang. Nuvarande GD gör en ”förnyelseresa” med samma målsättning och för året 2021

⁹ Elmquist ”För många kockar i den arbetsmarknadspolitiska soppan” (juli 2017)

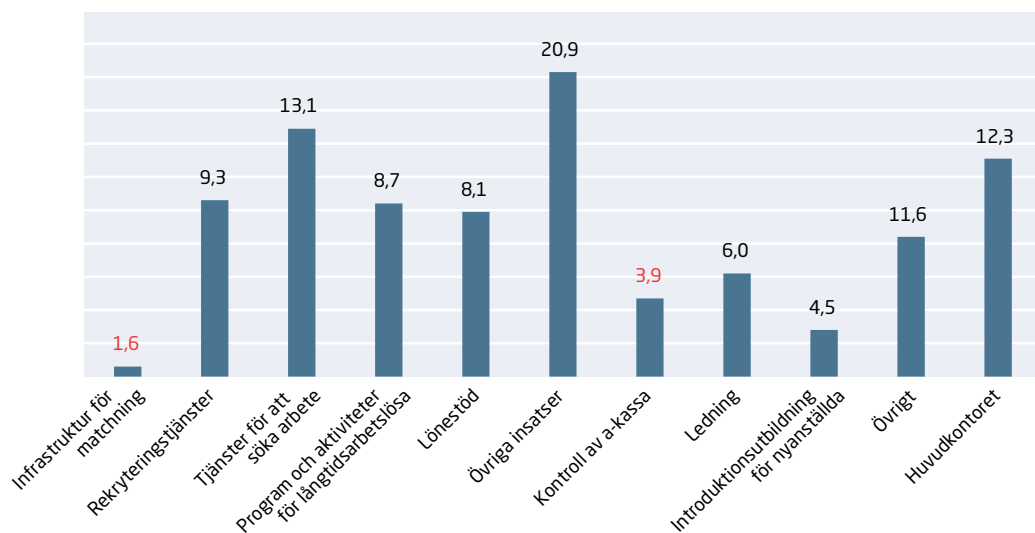
I dagsläget utgör dessa grupper cirka 80 procent av de inskrivna vid AF.¹⁰ Särskilt gruppen inskrivna personer med utomeuropeisk bakgrund har vuxit i efterskälvingarna av flyktingkrisen 2015.

Organisationsmall i praktiken

Det är förenat med vissa utmaningar att få grepp om hela AF-systemet och exakt hur alla aktiviteter går in i varandra. Men en fingervisning om verksamhetens ansvarsområden och prioriteringar ligger i personalens totala produktionstid. Nedan återfinns AF:s egna uppskattning av fördelningen av tillgängliga personalresurser i procent räknat.¹¹

AF förefaller för övrigt lägga *tre* gånger så mycket tid på administration som på arbetsgivarkontakter, enligt tidigare utsago.¹² Det är även svårt att få ett grepp om vad ”övrigt” innebär.

Figur 1. Fördelning av tillgängliga personalresurser över AF:s prestationer 2016-2017



Notera särskilt att vad som borde vara myndighetens kanske viktigaste kärnverksamhet (rödfärgat) - Infrastruktur för matchning respektive Kontroll av a-kassa. Dessa två områden står alltså för drygt 5 procent av hela verksamheten (!).

¹⁰ AF:s verksamhetsstatistik (februari 2018)

¹¹ Arbetsförmedlingen årsredovisning (2016)

¹² Arbetsförmedlingen årsredovisning (2015)

Problemställning

Kostnader

Kostnaderna för den statliga arbetsmarknadspolitiken uppgår till cirka 80 miljarder kronor per år. Enbart förvaltningsanslaget som inkluderar lokaler och personal närmar sig en nivå om 10 miljarder kronor årligen. Programinsatser och lönestöd inklusive nystartsjobb uppgår till cirka 18 miljarder kronor år 2017 och förväntas stiga kraftigt fram till år 2020.¹³

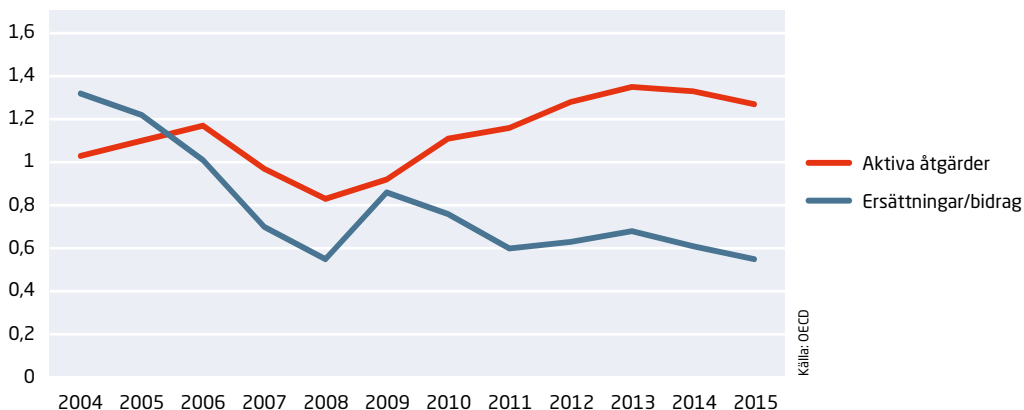
Kostnadsutvecklingen för programinsatser drivs primärt av utbyggnaden av *extratjänster* som förväntas uppgå till nästan 30 000 personer år 2021. Totalt väntas enbart den insatsen kosta ackumulerat 30 miljarder kronor mellan åren 2018–2021, och insatsen tycks dessutom missa målgruppen som den är tänkt att hjälpa.

Utgifterna har ökat markant under senare år och med det verksamhetens omfattning: antalet arbetsförmedlare ökade med 2 600 mellan 2008 och 2012. Under nuvarande mandatperiod har därutöver cirka 2 000 fler anställda nyrekryterats.¹⁴

Personalförstärkningen under de senaste två åren handlar om fler förmedlingspersonal men också om nya yrkesgrupper som till exempel *företagsrådgivare*. I dag uppgår myndighetens anställda till cirka 15 000 personer och uppskattningsvis ytterligare 5 000 personer ingår i upphandlade leverantörer. Det närmaste året ska huvudkontoret expandera och ytterligare 200 personer ska anställas inför en förestående huvudkontorsflytt.¹⁵

Det är i sammanhanget viktigt att skilja på utgifter för aktiv arbetsmarknadspolitik och ersättningar eller bidrag. Sett till andel av BNP har utgifterna för lönestöd och programinsatser (aktiva) stigit samtidigt som ersättningar till arbetslösa minskat. Myndighetens prognoser visar på en fortsatt ökning av programanslaget fram till år 2020.

Figur 2. Sverige: Aktiva åtgärder och ersättningar/bidrag, procent av BNP



¹³ AF prognos (oktober 2017) och AF prognos (februari 2018)

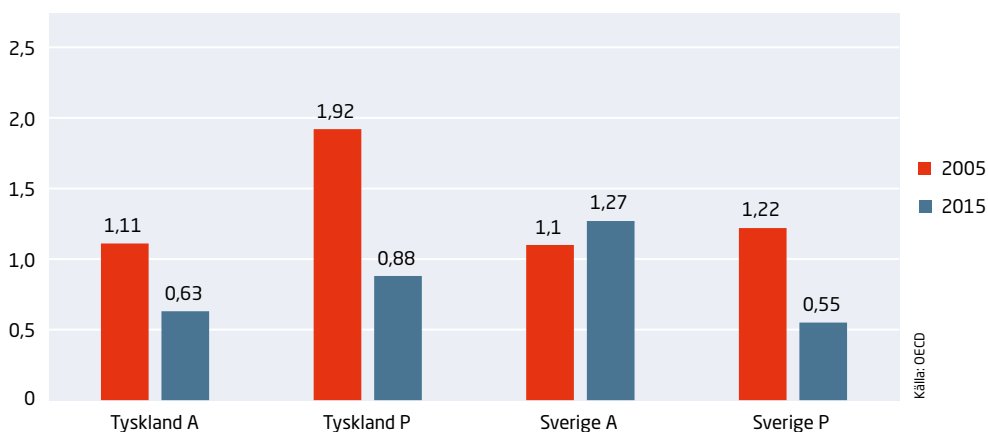
¹⁴ IFAU:s analys om förmedlingstäthet (2017)

¹⁵ SVT Nyheter "AF flyttar huvudkontoret" (okt 2017)

Sverige sticker ut i förhållande till jämförbara länder. Det som särskiljer Sverige från andra länder är att kostnaderna för de aktiva åtgärderna ökat samtidigt som ersättningen till arbetslösa minskat.¹⁶

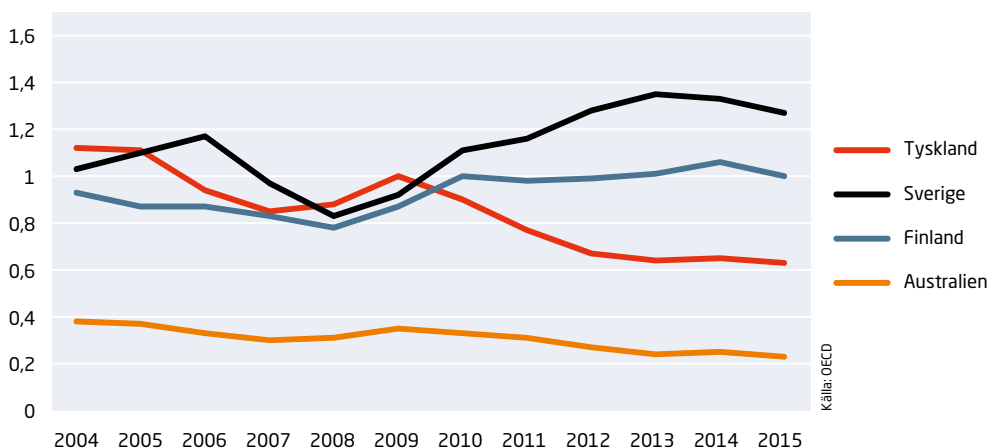
Sverige satsar i dagsläget dubbelt så mycket på aktiva åtgärder som Tyskland och fyra gånger så mycket på den aktiva arbetsmarknadspolitiken som Storbritannien. Tyskland halverade dessutom kostnaderna för både aktiva åtgärder och passiva ersättningar efter de uppmärksammade *Hartz*-reformerna som redogörs för längre fram i rapporten, ett mönster vi inte kan se i Sverige där utgifter för aktiva insatser ökar oavsett utveckling av utgifter i ersättningar och bidrag.

Figur 3. Sverige och Tyskland: Utgifter i relation till BNP. Aktiva (A) och passiva (P) utgifter.



Frånsett Danmark, som inte återfinns i dessa grafer (och har höga utgifter av andra skäl), ligger Sverige i absoluta toppen i världen vad gäller kostnader för lönestöd och programinsatser. Från 2009 ökar kostnaderna och har därefter cementerats på en hög nivå – oberoende av konjunkturläge.¹⁷

Figur 4. Utgifter för aktiva åtgärder: procent av BNP



¹⁶ Not: Det kan delvis förklaras av att kommunernas försörjningsstöd har ökat, men det är endast en delförklaring: antalet personer med försörjningsstöd har endast ökat med cirka 12 000 personer jämfört med tio år sedan. (SCB belärsekvaliteter 2006–2016)

¹⁷ OECD-databas: Expenditures ALMP. (Senaste data är fram till 2015)

Myndighetens prognoser visar på en högre ambitionsnivå vad gäller bland annat högre volymer i anställningsstöd under kommande år. Den åtgärd som sticker ut är *extratjänster* som kommer att bidra till att programinslaget nästan fördubblas mellan åren 2017 och 2021.

Detta är problematiskt. Redan i dag tillhör Sverige de länder i EU som satsar mest på lönestöd.¹⁸ Mellan åren 2004 och 2015 ökade andelen lönestöd relativt BNP med hela 50 procent.¹⁹ Den här typen av åtgärder bör vara mer aktuellt att satsa på i lågkonjunktur, inte mitt under brinnande högkonjunktur.

Även i själva förvaltningen syns en kostnadsökning under de senaste åren, vilket angetts ovan. Och även om flera förmedlingskontor nu läggs ned och ersätts av ”kundtjänstkontor” så ökar nyetableringar på andra håll i landet. Allt detta väcker frågor om anslagens storlek och huruvida kostnaderna används effektivt. Som vi ska se i nästa kapitel finns det goda skäl att ifrågasätta resurstilldelningen givet hur utvecklingen ser ut med andra intermediärer och aktörer på svensk arbetsmarknad i dag.

Förtroendeproblem

Flera mätningar visar på mycket betydande förtroendeproblem för Arbetsförmedlingen. Opinionsinstitutet Kantar Sifo visar att en endast en av hundra svenskar (!) tycker att AF fungerar. Toivo Sjören, en av landets mest välrenommerade opinionsanalytiker, går så långt som att ställa frågan om myndigheten ens finns kvar om ett år.²⁰

De senaste årens försök att vända förtroendekrisen har inte lyft. Snarare går trenden åt motsatt håll. Medieakademiens förtroendebarmeter visar att förtroendet minskat det senaste året.²¹ Analysföretaget Nordic Brands myndighetsbarmeter visar att förtroendet är ”extremt lågt” för AF.²²

Demoskop har för Svenskt Näringslivs räkning genomfört en detaljerad analys (2016). Bara en dryg tiondel av de intervjuade uppfattar att AF är det bästa sättet att söka arbete och ungefär lika många har goda erfarenheter av det stöd som erbjuds. Endast 5 procent av samtliga svarande anger att de känner någon som fått arbete genom AF. Majoriteten av de tillfrågade anser att rekryteringsföretag är bättre på att förmedla jobb än den offentliga förmedlingen.

Även det fackliga stödet vacklar betänkligt. Inom LO-familjen uttrycks en stor skepsis mot AF:s förmedlingsstöd. Hela 70 procent av LO:s medlemmar saknar förtroende för Arbetsförmedlingen. Och nästan lika många inom LO-kollektivet ställer sig tveksamma till om det är rimligt att satsa 80 miljarder kronor per år på utgiftsområdet.²³

Det finns mycket lite som talar för att förtroendekrisen kommer vända. Senast i februari 2018 visade AF:s egna mätningar på betydande förtroendeproblem bland såväl arbetssökande som arbetsgivare, vilket oroar myndighetens ledning.²⁴

¹⁸ EU-kommissionen (2016) återgett i rapporten ”Undanträngningsarbeten” (Timbro 2017)

¹⁹ ”Employment incentives”, kategori 4, Eurostat (2015)

²⁰ Toivo Sjören TNS/ Kantar, uttalat i SvD (juli 2017)

²¹ Medieakademin Förtroendebarmeter (mars 2018)

²² Nordic Brand, uttalat i DN (juli 2017)

²³ Demoskop på beställning av Svenskt Näringsliv, citerat i bland annat SvD (nov 2016)

²⁴ Sveriges Radio (februari 2018)

Färre använder AF – andra aktörer bidrar i allt högre utsträckning

Resurserna till AF ökar och ambitionsnivån är att bli en ”matchningsspecialist” när vi närmar oss år 2020. Men hur ser kartan ut på svensk arbetsmarknad i övrigt? Vi argumenterar för att ett tektoniskt skifte har skett det senaste decenniet som ställer frågan om AF:s roll och uppdrag på sin spets.

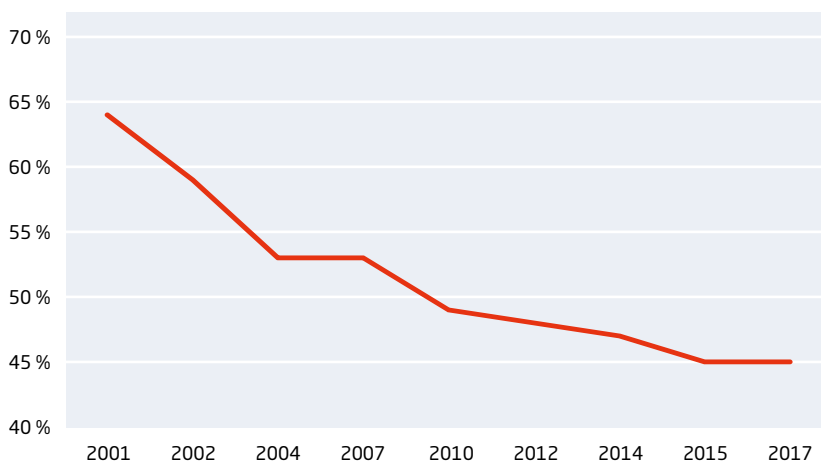
1993 ändrades lagstiftningen för privat arbetsförmedling. 25 år senare kan det konstateras att en marknad vuxit till av privata rekryteringsföretag, bemanningsföretag och företagsfinansierade omställningsföretag. I dag omsätter enbart bemannings- och rekryteringsbranschen cirka 30 miljarder kronor per år.²⁵

Mycket tyder på att näringslivet klarar av rekryteringsförfarande helt utan AF:s stöd. Endast 4–5 procent av inskrivna arbetslösa som lämnar AF för ett arbete får informationen från en arbetsförmedlare.²⁶

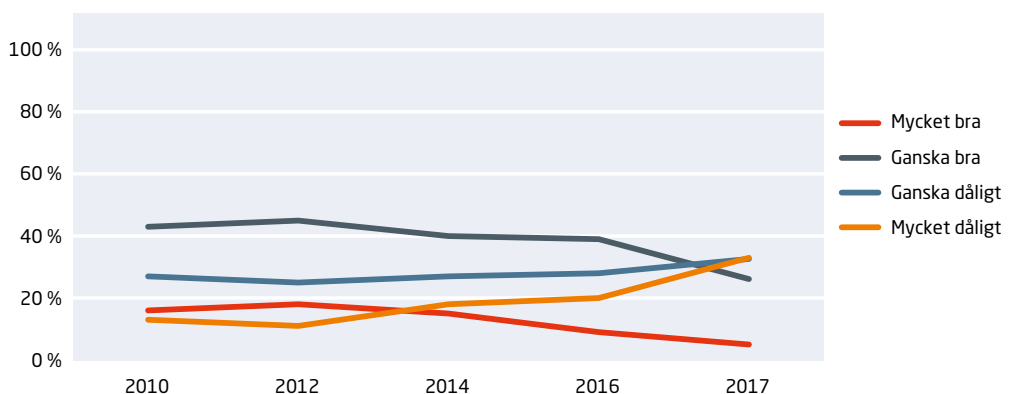
Svenskt Näringslivs rekryteringsenkät som redovisar företagens användning av AF vid rekrytering ger dessutom vid handen en tydligt vikande trend.

Särskilt anmärkningsvärda är betygen som Svenskt Näringslivs medlemsföretag ger efter användandet av just AF:s rekryteringstjänster.

Figur 5. Andel företag som prövat AF som rekryteringsväg (År 2000 till år 2017)



Figur 6. Företagens betyg av AF, år 2010 till 2017



²⁵ Bemanningföretagens branschstatistik (2016)

²⁶ AF:s arbetsmarknadsrapport (2017) och AF:s årsredovisning 2017 (2018) s. 43

Resultaten är tydliga vad gäller AF:s prestation: mest missnöjda var företagen med Arbetsförmedlingen som rekryteringsväg där endast 5 procent svarat att det fungerat ”mycket bra” och 26 procent ”ganska bra”. Jämfört med 2015 har andelen företag som anser att Arbetsförmedlingen som rekryteringsväg fungerat mycket eller ganska bra minskat med 17 procentenheter.²⁷

En annan tydlig förändring är att sociala medier vinner mark: hela 37 procent av Svenskt Näringslivs medlemsföretag anger att de använder dessa plattformar vid rekrytering – nästan en fördubbling sedan 2010.

Det finns fler faktorer utöver rekryteringsenkäten som ger vid handen en tydlig förändring av spelplanen på svensk arbetsmarknad. Platsbankens tidigare dominerande ställning har utmanats av företag som till exempel LinkedIn, andra nätverksorienterade företag och andra cv-databaser.²⁸ Endast 15 procent av de arbetslösa som lämnar AF för ett arbete fick informationen via AF:s Platsbank.²⁹

SCB anger samtidigt att cirka 10 procent av samtliga externrekryteringar går genom AF:s försorg. Det är fem gånger vanligare att arbetsgivare och medarbetare hittar varandra själva vid rekrytering än att AF är inblandad. 70 procent av alla rekryteringar sker genom informella kontakter.³⁰

Samtidigt agerar fackliga organisationer numera också som förmedlingsverksamhet. IF Metall och Kommunal har startat egna cv-databaser. Numera erbjuder Unionen ”LinkedIn-granskning” till sina medlemmar där facket ger råd och tips om hur en medlem lägger fram sin cv-profil.³¹

Kommunernas arbetsmarknadsenheter har också stärkt sin ställning det senaste decenniet. Kostnaderna för verksamheterna uppgår i dag till cirka 5 miljarder kronor per år. I år får cirka 100 000 personer olika typer av stöd från kommunerna och verksamheterna sköts av uppemot 5 000 anställda.³²

Framträdande kommunpolitiker av olika kulörer argumenterar numera för att kommunerna ska ta över hela, eller delar av, AF:s uppdrag. I Stockholms stad erbjuder till exempel jobbtorgen i allt väsentligt liknande insatser som det statliga systemet kan erbjuda.

Olika kommunmodeller utvecklas samtidigt i landet, med mer eller mindre snarlik ansats, där alla har gemensamt att de inte bara vill ta över – utan faktiskt också tar över – rollen som aktiveringsaktör och i vissa fall matchningsmotor.³³

Det som förenar kommunmodellerna är en viljeinriktning att åtgärda problem som kommer av försörjningsstödet inläsningseffekter. Vissa riktar även in verksamheterna mot mer näringslivsinriktade aktiviteter.

I grunden handlar kommunernas engagemang naturligtvis om försörjningsstödet utveckling: hälften av alla som uppbär ekonomiskt bistånd gör det på grund av arbetslöshet, en utveckling som kommer accelerera i takt med att strukturarbetslösheten ökar efter flyktingkrisen. Det talas allt mer om ”parallella system” med dåliga synergieffekter.³⁴

²⁷ Svenskt Näringslivs rekryteringsenkät (2018)

²⁸ Svenskt Näringslivs rekryteringsenkät (2018)

²⁹ AF årsredovisning 2017 (2018)

³⁰ SCB Rekryteringsstatistik (Kvartal 3 2017)

³¹ Unionen, *Linked In-webbinarier och de marknadsför även böcker på samma tema* (2018)

³² Arbetsmarknadsutredningens delbetänkande (2017)

³³ Exempel som sticker ut: Trelleborg, Sundbyberg, Växjö, Södertälje, Malmö

³⁴ Arbetsmarknadsutredningens delbetänkande (2017)

Till det kommer en framväxt av diverse projekt finansierade genom Tillväxtverket och ESF-rådet. Det kan handla om kommunöverskridande samarbetsprojekt, eller mindre kommunexperiment för att testa nya idéer. Ofta ter sig initiativen som tomteblöss som brinner med stark intensitet för att därefter slockna när eldsjälarna går vidare till nya utmaningar.

Grunderna för omställningsinsatser har för länge sedan tagits över av parterna. Arbetsgivarna betalar för matchning och omställning genom de partsfinansierade omställningsförsäkringarna: TRR och TSL i privat sektor och omställningsfonden i offentlig sektor. 0,3 procent av lönesumman avsätts för att finansiera verksamheterna.

Dessa system kom till i förhandlingar mellan parterna som ett slags ”grädde på moset” för att krydda coachnings- och utbildningsinsatser för uppsagda medarbetare med föreställningen om en statlig arbetsförmedling som grundplåt. Numera är det tydligt att TRR och TSL är grunden för omställning.

Uppmärksammade omställningsexempel i finanskrisens efterskälvingar visar hur organisationer som TRR och TSL tog ett fullgott helhetsansvar med goda resultat, medan AF hade en mer underordnad roll i det praktiska omställningsarbetet. Saab-konkursen är det mest slående exemplet, vilket till exempel uppmärksammats i LO-rapporten ”Två år efter Saab-kraschen” (2013).³⁵

Kritiken som riktas i LO-rapporten var förvisso en signal till den dåvarande alliansregeringen att omprioritera den statliga arbetsmarknadspolitikerna. Men den är också beskrivande om hur TSL var helt avgörande i vår tids kanske största omställningssituation. Till detta bör nämnas att samarbetet mellan AF och omställningsorganisationerna genomgående har kantats av problem, vilket även Riksrevisionen uppmärksammat.³⁶ Det har inneburit att samarbetsavtalen med myndigheten brutits av partsorganisationerna.

TSL och TRR är ingalunda marginella organisationer. Ett normalår erhåller knappt 40 000 uppsagda medarbetare inom arbetar- och tjänstemannakollektivet stöd och hjälp att komma i arbete eller utbildning genom omställningsförsäkringen till en kostnad om cirka 2 miljarder kronor totalt och årligen, beroende av konjunkturläge.³⁷

Samtidigt växer betydelsen av reguljär utbildning utifrån arbetsmarknadsperspektiv. Yrkeshögskolan är i dag en central och växande aktör. Kommunernas yrkesprogram vinner dessutom mark. Utvecklingen innebär att den dominerande roll som AF:s arbetsmarknadsutbildning en gång i tiden hade inte längre är självklar.

Bilden som växer fram är att ett närmast tektoniskt skifte i det tysta har utvecklats med flera parallella system som tillsammans genererar dåliga synergieffekter och ytterst en sämre rättssäkerhet för den enskilde arbetssökanden.

Som ett svar på att synka lapptäcket har dock politiken dragit fel slutsatser. Istället för att tydliggöra rollerna tycks det finnas ett obegränsat behov att samordna de överlappande strukturerna.

³⁵ LO: ”Två år efter SAAB-kraschen” (2013)

³⁶ Not: Om SAAB-krisen kan nämnas LO:s uppföljning (2014) och Riksrevisionen: *brister vid varsel* (2015)

³⁷ Not: Detta är statistik för krisåren efter finanskrisen. I dagsläget får mycket färre arbetslösa stöd: men samtidigt fonderas medel i samma ungefärliga storlek som tidigare år

Inte mindre än tre nya myndigheter eller mer eller mindre operativa utredningsinstanser har skapats under mandatperioden för att implementera åtgärderna: Delegationen för unga och nyanlända i arbete, Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar och Delegationen mot segregation. Även Länsstyrelsen har fått nya uppdrag och arbetar i dag med insatser för nyanlända asylsökande och relevanta praktikåtgärder.

Nya kvasi-myndigheter växer fram som ytterligare försvårar för hela AF-systemets styrning och verkställande av uppdrag. Särskilt talande är Delegationen för unga (Dua) som numera bygger upp egna snabbspår på lokal nivå med kommunerna.³⁸ Därutöver finns Tillväxtverkets satsningar på ”enklare vägar till arbete och kompetensförsörjning” som bygger upp ytterligare en upphandlingsstruktur för projekt som växer i betydelse och i någon mening institutionellt konkurrerar med AF.³⁹

En gedigen kartläggning av arbetsmarknadspolitiken och relaterade utbildningsinsatser har författats nyligen av Björn Elmquist, före detta upphandlingschef på Arbetsförmedlingen. I tabellen nedan återfinns dels kostnader för upphandlade utbildningsinsatser inom AF:s programinslag, dels liknande insatser i andra system. I skriften *För många kockar i den arbetsmarknadspolitiska soppan* (2017) målar han upp en överskådlig bild av sakernas tillstånd:

”Situationen påminner i dag om ett svart hål där resurser försvinner in i olika utgiftsposter och till insatser med mycket blandad kvalitet”. Rapportförfattaren gör ett ambitiöst försök att rita upp kartan över kostnadsbilden: sannolikt den mest korrekta till dags datum.⁴⁰

(Mkr)	Total kostnad	Till privata utförare
AF (förvaltnings- och programinslag)	21 950	6 900
Grundläggande och gymnasial komvux	4 402	1 149
Sfi	2 877	863
Yrkesvux	524	236
Kommunernas åtgärder	4 606	149
Yrkehögskolan	1 756	1 155
Trygghetsorganisationerna	550	350
ESF-fonden	465	44
	37 130	10 846

Leder alla dessa satsningar till att näringslivet avlastas? Mycket lite talar för det. Trots alla satsningar får nämligen näringslivet bekosta allt mer av kompetensförsörjning och matchning.

Näringslivet betalar allt mer själva

Det är tydligt att näringslivet tar ett allt större ansvar själva för kompetensförsörjningen. Ett exempel är bussbranschen som har fått ta ett stort ansvar efter årtal av stoppade upphandlingar och relativt låga volymer sett till behovet av exempelvis busschaufförer. Nu tar branschen saken i egna händer.

³⁸ Not: Nämnas bland annat i arbetsmarknadsutredningens delbetänkande (okt 2017)

³⁹ Not: Tillväxtverkets satsning sjösattes 2017 och förlängs och förstärks 2018–2020

⁴⁰ Elmquist ”För många kockar i den arbetsmarknadspolitiska soppan” (juli 2017)

Bussföretaget Keolis vd Magnus Åkerhielm understryker att de numera har startat egna utbildningar. ”Orsaken är att det har varit svårt att fylla de utbildningar vi har inom bussföraryrket”. Under en period 2016 och 2017 fick företaget betala utbildningsplatser när AF:s kursupphandlingar havererade och tusentals platser stod stilla.⁴¹

Restaurang- och besöksnäringen har samma upplevelse. Särskilda insatser som *snabbspår* har sjuösatts för att ge stöd i kompetensförsörjningen, men resultaten är svaga. Det saknas i dagsläget närmare 5 000 kockar i besöksnäringen, men trots det deltog endast 42 personer i kockspåret i januari 2017, trots löften om hundratals deltagare.⁴²

Eva Dunér driver fyra restauranger i Göteborgsområdet. Hon sitter i Visitas styrelse och var från början entusiastisk över initiativet att skynda på kockars etablering på arbetsmarknaden genom *snabbspår*.

Nu har de höga förväntningarna sedan länge grusats och hon efterlyser en helt ny riktning för hela myndigheten: ”Efter otaliga försök med snabbspåren ser jag tydliga brister och en stor besvikelse över de uteblivna resultat som kommit av samarbetet. Hela myndigheten behöver göras om i grunden – det fungerar inte i dag”.⁴³

Inom Visita signalerar stora medlemsföretag att de nu kommer ta saken i egna händer och anordna samt finansiera insatserna själva i fortsättningen.⁴⁴

Samma tendens syns i andra branscher. Utbildningsföretaget Pedagogpoolens vd Peder Hagen hittar inte lärare som talar tillräckligt bra svenska. ”Vi har försökt att starta en utbildning i samarbete med Arbetsförmedlingen, men det var för tungrott. Så det vi nu har tittat på är att starta egna svenskkurser och på så sätt investera i framtida personal”.⁴⁵

Ovanstående vittnar om bristande resultat men också om att medlemsföretagen tar saken i egna händer i allt högre utsträckning samt om uppenbart dyra överlappningar som slutligen landar hos företagen att betala.

Centrala arbetsmarknadspolitiska insatser brister

Arbetsförmedlingen kostar 80 miljarder kronor per år varav cirka 18 miljarder kronor betalas ut till lönestöd och programinsatser. Men vad är resultaten för myndighetens insatser som ska främja omställning och matchning?

Det är tydligt att upphandlade utbildningsinsatser länge har kantats av betydande problem. Paradgrenen för hela systemet har historiskt varit yrkesinriktad utbildning. Vad som tidigare var en av grundbultarna för snabb och flexibel omställning i den svenska modellen har nu blivit allt mer ifrågasatt.

En av flera anledningar till de bristande resultaten är att syftet med åtgärden är otydligt: från att insatsen historiskt har fått verka som en brygga för arbetslösa till bristyrken för att hantera ”snabb-matchning” och strukturomvandling har åtgärden utvecklats till vad som mer kan likna en aktiveringsinsats. Effekterna ansågs vara negativa på 1990-talet, för att därefter förbättras i mitten av 2000-talet och har sedermera gått tillbaka till ett mindre gynnsamt läge.⁴⁶

⁴¹ Uttalat i SVT: ”I jakten på arbetskraft” (februari 2018)

⁴² AF prognos för utbetalningar (oktober 2017)

⁴³ Eva Dunér, McDonald's (uttalat på företagarmöte september 2017 och verifierat citat via e-post med rapportförfattaren)

⁴⁴ Uttalat av flera medlemmar vid Visita på Svenskt Näringslivs företagarmöte (sep 2017)

⁴⁵ Uttalat i SVT: ”Jakten på arbetskraft” (februari 2018)

⁴⁶ Bland annat Lars Calmfors har studerat effekterna från 1990-talet (IFAU 2002)

Forskningen har enhälligt konstaterat att effekterna av till exempel arbetsmarknadsutbildning under senare år har varit *negativa*: det är alltså större jobbchanser för en arbetslös om hen *inte* tar del av insatsen än om hen genomgår kursen.⁴⁷ I dagsläget tycks utbildningarna vara försiktigt positiva, men fortfarande är det extremt svaga programeffekter.

Till saken hör att upphandlade arbetsmarknadsutbildningar och förberedande utbildningar är de dyraste programinsatserna AF förfogar över. Under 2016 deltog 74 000 personer i förberedande utbildning till en kostnad om 2 miljarder kronor. Under 2016 genomgick cirka 35 000 personer en arbetsmarknadsutbildning till en kostnad om 1,7 miljarder kronor.⁴⁸

Mellan 2010 och 2016 har kostnaderna för arbetsmarknadsutbildning ökat med 70 procent. Och kostnader för köp av förberedande utbildning har tredubblats (!) under samma tidsperiod.

Kostnadsaspekterna har analyserats tidigare, men lite talar för att någon egentlig förändring har skett trots tydliga varningssignaler. Till exempel visar en jämförelse av Statskontoret att likartade utbildningsprogram i reguljär regi medför väsentligen lägre kostnader och sannolikt till samma resultat.⁴⁹ Även Yrkeshögskolan är en mer uppskattad organisation som tycks leverera resultat även om såväl målgrupp som längd på utbildningarna skiljer sig.

Under hösten 2017 har fyra rapporter presenterats med bäring på AF:s upphandlade utbildningsinsatser och alla ger en mer eller mindre dystert bild av utfallet:

a. Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsrapport 2017

Myndighetens egen bedömning ger vid handen att effekterna för deltagare att gå vidare till osubventionerade anställningar är fortsatt negativa. Under ett antal år var insatsen till och med *negativ*. Om man räknar in nystartsjobb är insatsen numera mycket svagt positiv.

Dock är det viktigt att nämna att regelverket för nystartsjobb har förändrats under 2016 och 2017. Det har inneburit att bland annat volymerna har minskat med nästan 20 procent. Därför är det sannolikt att effekterna därmed fortsatt är *negativa*.

AF pekar på flera orsaker till de bristande resultaten. Det handlar inte om att sammansättningen på arbetslösheten har förändrats och att det praktiska upphandlingsförfarandet sannolikt inte håller måttet.⁵⁰

b. Riksrevisionens granskning av Förberedande utbildning (FUB)

Insatsen är helt central i etableringsprogrammet för nyanlända flyktingar.

Granskningen ger vid handen att individer som deltar får *lägre* framtida arbetsinkomster jämfört med öppet arbetslösa som inte tagit del av åtgärden. Effekten är alltså negativ nio år efter avslutad insats.

Effekterna för lågutbildade och flyktingar är något bättre än övriga grupper och det finns vissa skillnader mellan *nivåtest* och *allmänorienterade* kurser. Men Riksrevisionen slår ändå fast att de eventuella positiva effekterna inte är tillräckligt stora för att ökade skatteintäkter fullt ut ska täcka kostnaden för insatsen.

⁴⁷ Not: 70 procent av deltagare i AMU skulle vara i arbete 90 dagar efter avslutad insats.

⁴⁸ Riksrevisionen om FUB (2017) och Riksrevisionen om AMU (2017)

⁴⁹ Statskontoret om kostnader för arbetsmarknadsutbildningar, komparativ analys Yrkesvux och AMU (2012)

⁵⁰ AF:s arbetsmarknadsrapport (2017)

Det finns självklart element i detta som bör tas tillvara och enskilda utbildningsleverantörer som gör ett gott arbete. Men det fråntar inte intrycket att åtgärden inte är tillräckligt kostnadseffektiv sett till de skattemedel som årligen satsas, vilket Riksrevisionen tydligt antyder.

Resultatuppföljningen är högst bristfällig. Riksrevisionen slår fast att insatsen bör begränsas och användas mer restriktivt, och alltså är resultatuppföljningen svåröverblickbar och ej transparent.

c. **Riksrevisionens granskning av arbetsmarknadsutbildning (AMU)**

Granskningen inriktas mot regionala skillnader. Revisionen pekar förvisso på att variationen i resultat över landet har minskat under senare år, men samtidigt kvarstår stora skillnader. Ett marknadsområde som Norra Mälardalen har dubbelt så goda resultat som en region som Nordvästra Götaland.

Riksrevisionen konstaterar dock att effekterna av åtgärden minskat över tid.

d. **IFAU:s rapport om långsiktiga effekter av arbetsmarknadsutbildning**

Forskarna i Uppsala har studerat effekterna av utbildningsåtgärder utifrån en längre tidshorisont. Studien inriktas mot en målgrupp under perioden 1996–2010. Resultaten ger vid handen en positiv effekt på arbetsinkomsten tre år efter utbildningens start och långsiktigt positiva effekter på arbetslöshet och sysselsättning.

Dock konstaterar IFAU (Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering) att det förekommer en inlåsnings effekt under de första två åren. Dessutom är resultaten förvisso positiva efter hand, men det är oklart hur starka effekterna är. Till exempel redovisas en sysselsättningsstatus om endast 3,4 procent plus fem år efter programstart. Och fyra år efter utbildningen har deltagarna 1 200 kronor mer i månadslön jämfört med kontrollgrupp.

Allt detta väcker frågor om programmets inriktning som ska vara mot bristyrken på kort sikt och ett sätt att motverka flaskhalsar på arbetsmarknaden – inte en långsiktig utbildningsinsats för att stärka humankapital generellt. Dessutom behöver resultaten ställas *i relation* till andra utbildningsinsatser eller insatser som utgår tydligare från en *work first*-princip.

Parallellt med nya granskningar kvarstår problem med pågående upphandlingar för bristyrken. Det senaste året har flera kursinriktningar stått stilla. Transportbranschen har blivit särskilt drabbad och stora bussaktörer finansierar numera utbildningar själva, enligt ovan.⁵¹

Men också utbildningsföretag som verkar som leverantörer i systemet har fått lida på grund av oförutsägbarhet och ryckiga avtal. Det finns tendenser till att pris går före kvalitet i de insatser som ska upphandlas. Som resultat av flera *debacle* har volymerna minskat – trots en tydlig politisk viljeinriktning om att åtgärda uppenbara matchningsproblem med yrkesutbildning.⁵²

Samtidigt kvarstår oklarheter om insatsens syfte. Är insatsen en aktiveringsinsats eller en bristyrkesutbildning? Det förstnämnda tycks vara fallet om man ska tro forskningsresultaten ovan.

⁵¹ Till exempel företaget Nobina – se inslag från SVT Halland (2017)

⁵² Minskningen uppgår till nästan 10 procent enligt AF:s verksamhetsstatistik (feb 2018)

Svenskt Näringsliv har tidigare kommunicerat ett principprogram för mer efterfrågestyrda utbildningar, ett tydligt 70 procent-mål och resultatstyrning med inspiration från Australien-modellen.⁵³ Hittills finns väldigt lite som pekar på att det synsättet fått tillräckligt genomslag i myndighetens praktiska arbete och fortfarande gäckas systemet av segdragna upphandlingar.

I Svenskt Näringslivs program för bättre resultat för dessa insatser vill vi på kort sikt se att ovanstående resultatmål införs. Samtidigt bör en ny huvudman för den här typen av insatser utredas och man kan inte komma ifrån att andra utbildningsenheter som Yrkehögskolan och yrkesvux i dagsläget ser ut att hantera upphandlingarna på ett bättre sätt.

Dessutom måste åtgärderna sättas i relation till fler riktiga jobb och en tydligare *work first*-princip överlag i hela arbetsmarknadspolitiken. Grundinställningen måste mot bakgrund av de dystra resultaten vara att kostnaderna för programinsatserna avvecklas, alternativt reduceras kraftigt.

Därutöver har regeringens åtgärdsprogram kantats av problem i implementeringsfaserna. Med undantag av *extratjänsterna* så har insatserna inte lyft vad gäller volym.

När sedan en insats som *extratjänster* – en ny åtgärd som lanserades under mandatperioden – tar fart volymmässigt framkommer nya problem. Lönestöd är i grunden politiska ingripanden för att åtgärda en stel lönebildningsstruktur. Konsekvenser såsom konkurrenssnedvridning, kostsamma kontrollsystem, dödviktseffekter och undanträngningseffekter kommer som besvärliga bieffekter och *extratjänster* förenar samtliga av dessa sidoeffekter.

Dessutom är en åtgärd som *extratjänster* dyr: hela insatsen *extratjänster* uppgår till nästan 30 miljarder kronor ackumulerat fram till 2021. Enbart för 2018 kostar den 4 miljarder kronor, för att därefter stegra gradvis till uppemot 9 miljarder kronor år 2021. Hittills verkar målgruppen vara missriktad och ett illa genomtänkt ”bonus-system” till kommunerna har inneburit en *cherry picking* av deltagare där de som står närmare arbetsmarknaden låses in i åtgärden.⁵⁴

Därutöver finns tydliga exempel ute i landet att reformen missbrukas, senast i en tvätteriverksamhet i Landskrona som uppmärksammats för snedvridande konkurrens och för eventuellt regelbrott.⁵⁵

Det finns även en annan sida av myntet: Sverige tillhör de länder som redan satsar mest på lönestöd i OECD. Mycket talar för att gränsen nu är nådd för vad som kan åstadkommas med konstgjorda åtgärder, även för de förespråkare som i grunden tror att det är en bra sak.

Och att ensidigt satsa mycket politiskt kapital på såväl volymlöften som alltför generösa lönesubventioner har bidragit till att urholka förtroendet för arbetsmarknadspolitiken under de senaste åren.

⁵³ *Kommunicerat till exempel i Dagens Samhälle av K Ekenger (2015). Principprogram framtagen av E Hamilton och C Luoma (Transportföretagen)*

⁵⁴ *Sveriges Radio* ”Extratjänster missar målgruppen” (februari 2018)

⁵⁵ *Arbetsmarknadsnytt* (mars 2018)

Särskilt diskrepansen mellan löfte och volym har varit problematisk – för regeringar av båda kulörer. Nedan följer ett antal tydliga exempel med siffror hämtade från bland annat AF:s verksamhetsstatistik för den här mandatperioden, men även Reinfeldt-regeringarna I och II hade problem med stora paradgrenar som *YA-jobb* och praktik-satsningen med så kallade *lyft-platser*:

a. Traineejobb

Löfte om 32 000 utlovade platser blev en måluppfyllelse om 1,4 procent.

I valrörelsen 2014 lovade regeringen att skapa 32 000 traineejobb. Traineejobb innebär att en arbetsgivare som anställer en arbetslös utan erfarenhet av ett yrke kan få ersättning om den traineeanställda samtidigt utbildar sig inom yrket. Traineejobb är möjliga inom välfärdssektorn (exempelvis sjukvården, skolan och äldreboenden) och i bristyrken.

I februari månad 2018 hade 450 personer en traineetjänst. Det motsvarar 1,4 procent av det uppsatta målet om 32 000 traineejobb. Samtidigt har antalet inskrivna långtidsarbetslösa utomeuropeiska ungdomar vid AF i åldern 18–24 år ökat jämfört med förra året med hela 36 procent, enligt AF:s verksamhetsstatistik för februari 2018.

b. Utbildningskontrakt

Löfte om 20 000 utlovade platser blev en måluppfyllelse om 17,5 procent.

Utbildningskontrakt är en del av 90-dagarsgarantin för arbetslösa ungdomar. Utbildningskontraktet skulle ge arbetslösa ungdomar i åldern 20–24 år möjlighet att påbörja eller återgå till studier med målsättningen att fullfölja en gymnasieutbildning. 20 000 platser utlovades före valet 2014.

I februari 2018 hade 3 500 personer ett utbildningskontrakt. Det motsvarar en måluppfyllelse på 17,5 procent. I januari 2018 var närmare 94 procent av deltagarna heltidsstuderande, vilket innebär att de skulle ha studerat oavsett insatsen ”utbildningskontrakt”.⁵⁶

c. Beredskapsjobb

Löfte om 5 000 utlovade platser blev en måluppfyllelse om 20 procent.

Regeringen lovade första maj 2016 att 5 000 moderna beredskapsjobb i staten ska utvecklas.

Arbetet går trögt. Enligt AF:s verksamhetsstatistik för februari 2018 fanns det drygt 1 000 moderna beredskapsjobb. Statskontoret har rapporterat att insatsen primärt träffar högutbildade, inte lågutbildade som var tanken. Dessutom återfinns ironiskt nog hela två tredjedelar på AF:s egna kontor enligt en första utvärdering.⁵⁷

d. Extratjänster

Löfte om 20 000 utlovade platser blev en måluppfyllelse om 65 procent.

I valet 2014 lanserade Socialdemokraterna ett förslag om extratjänster. Det skulle innebära 20 000 nya subventionerade anställningar inom offentlig sektor och delvis ersätta Fas 3 i jobb- och utvecklingsgarantin.

I februari 2018 har 13 000 personer fått beslut om en extratjänst. Sett till volym är det på ytan en framgång. Det motsvarar 65 procent av målsättningen. Samtidigt har nystartsjobben minskat i ungefär samma omfattning; med 12 000 personer under samma tidsperiod, så det är svårt att se någon egentlig volymframgång för långtidsarbetslösa.

⁵⁶ AF prognos 2018–2021 (februari 2018)

⁵⁷ Statskontoret (oktober 2017)

e. Matchningsanställning

Regeringen har kommunicerat att matchningsanställningar kan verka som en väg till arbete för nyanlända. De är tänkta att vara en ny anställningsform där bemanningsföretag agerar matchningsmotor. Tillväxtverket har tilldelats 50 miljoner kronor under 2017 att fördela till olika projekt inom ramen för denna satsning. Flera projekt är igång och satsningen kommer att förlängas och förstärkas under 2018. Dock är det svårt att göra en sammantagen bedömning om de olika projektens effektivitet eller utfall efter så pass kort tid.

Vad som är klart är att Anders Lagos utredning om *matchningsanställning* inte är egentligt fokusområde för de olika projekten, även om vissa bemanningsföretag har valt att ingå.

f. Snabbspåren – omfattar 1,5 procent av de i etableringsuppdraget

Idén med regeringssatsningen på snabbspår är att människor som kommer till Sverige ska få en snabb väg in i det yrke de är utbildade för och där det råder brist på arbetskraft. Syftet är att underlätta matchningsproblem på den svenska arbetsmarknaden. Insatsen är svåröverskådlig. Mycket talar för att huvuddelen av insatsen är ett hopkok av åtgärder som fanns redan innan initiativet tillkom.

Under året återfinns emellertid 14 överenskommelser om snabbspår som tillsammans omfattar ett 30-tal yrken.

Våren 2018 gick endast 1 300 personer ett snabbspår i något av de trettio yrkena, räknat på en ögonblicksbild. Antalet i etableringsuppdraget förväntas samtidigt uppgå till cirka 80 000 personer. Det har funnits genomgående implementeringsproblem, och dessa förefaller fortsätta att finnas ute i sektorerna.

De mest uppenbara bristyrkena som kommunicerats är de som går trögast. Till exempel uppgår antalet lastbilsförarplatser till endast 36 platser. Och antalet målare uppgår till 48 personer. Antalet kockar: 42 deltagare. Det är tämligen bleka volymresultat med tanke på vilken betydelse insatsen fått i debatten som verktyg för att snabba på nyanlända flyktingars etablering.⁵⁸

Sammantaget framkommer bilden av att AF-systemet inte kunnat bringa de resultat som den politiska viljan har uttryckt under senare år. Dessutom – och allvarligast – visar flertalet granskningsrapporter på blygsamma och ibland till och med negativa resultat i centrala och för samhället dyra programinsatser.

Myndighetsuppdraget: "Matchningsspecialist" eller fokus på myndighetsutövning?

Arbetsförmedlingens uppdrag är brett och nästintill oöverblickbart. Regeringar av olika kulörer har bidragit till att försvåra bilden om dels vad som är kärnuppdraget och dels vilka prioriteringar som ska hamna i främsta rummet.

Under mandatperioden har fokus ökat på att tydligare närma sig matchningsuppdraget. Regeringens mål är att myndigheten ska utvecklas till en "matchningsspecialist" år 2020. Det ska ske genom bland annat digitala lösningar som förstärker matchningsarbetet och mer arbetsgivarkontakter. Som ett led i det ska myndigheten "hjälpa arbetsgivare att växa".⁵⁹

200 företagsrådgivare har anställts och genomgått en utbildning som *key account managers*. Syftet är att arbeta strategiskt med arbetsgivarkontakter, men olika

⁵⁸ Arbetsförmedlingens prognos 2018–2021 (februari 2018)

⁵⁹ Uttryckt på AF:s hemsida som *central vision*

exempel belyser även att den nya personalkategorin genomför *due diligence*-uppdrag på hur företag ska organisera sitt arbete och därefter ger förslag på nya arbetssätt för att frigöra utrymme för medarbetare med andra kvalifikationer än vad som initialt efterfrågades vid rekrytering.⁶⁰

Det har talats från såväl regeringen som myndighetsledningen om att utveckla AF till en ”spindel i nätet”, ett ”nav”, ett ”ekosystem” och ett ”public service” för all matchning i Sverige. I ambitionsnivån finns även ett tankesätt som går ut på att närma sig ombytessökande och i förlängningen utveckla en vägledningsapparat för vuxna ombytessökande.⁶¹ Det finns mellan raderna en ambition att bygga en plattform för all matchning i hela Sverige.

Regeringen och myndighetsledningen grundar sin satsning på ”matchning” på en teori som utgår från att arbetsgivarna inte vänder sig till AF för arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden innan de känner förtroende för att AF kan hantera ”snabb-matchningen” och hjälpa till med rekryteringar.⁶²

Det finns goda skäl att ifrågasätta om detta är en rimlig målsättning. Vad är ens *tillräcklig* prestation vad gäller ”snabb-matchning” för att åter vinna arbetsgivarnas förtroende? Kan man bygga en hel strategi – som dessutom är så pass resursslukande – på att en dag nå ett så pass odefinierat mål?

Det förefaller finnas ett glapp i förväntansnivå och målstyrning. Det saknas helt enkelt kompetens, resurser och en rimlighetsbild för att ens komma i närheten av en sådan genomslagskraft. Men grundargumentet i denna rapport är att det är *bättre* att fokusera på några få saker, än att fokusera på allt.

Redan nu har skandalrubrikerna dessutom förföljt den digitala matchningssatsningen samtidigt som hundratals miljoner plöjts ner i diverse it-projekt. Det är fortfarande höljt i dunkel hur användarnivån bland de arbetslösa ser ut eller har förändrats mot bakgrund av satsningarna, än mindre om företagens rekryteringsmönster har förändrats markant.

SVT har rapporterat om att cirka 3 procent av Sveriges arbetsgivare använder sig av tjänsten.⁶³ En paradreform, *jobskills.se*, nyttjas av – eventuellt – 25 000 personer, men det är oklart hur genomslagskraften i den satsningen faktiskt ser ut.⁶⁴

Även Riksrevisionen har kritiserat de analysmetoder som myndigheten använder sig av för att studera utvecklingen av matchning. Granskningsmyndigheten menar att AF använder sig av makrodata istället för mikrodata i sin matchningsanalys. De menar även att AF:s grundhållning under senare år att matchningen förändrats på grund av förändrad sammansättning av de arbetslösa inte är en tillräckligt genomarbetad problemanalys.

⁶⁰ Exempel från Vänersborg (2017)

⁶¹ Not: Statsminister Stefan Löfvens (S) vision är en ”matchningsspecialist”. Vägledningsdelarna finns i arbetsmarknadsutredningens delbetänkande. ”Ekosystem” är nuvarande GD:s vision uttryckt bland annat i SvD (2016) och i Ekots Lördagsintervju (2017)

⁶² Not: Uttryckt av bland annat arbetsmarknadsminister Ylva Johansson (S) flertalet gånger i bland annat interpellationsdebatter

⁶³ SVT rapportering (2016)

⁶⁴ AF prognos (okt 2017)

Men mest allvarlig är hanteringen av centrala uppdrag kring myndighetsutövning (kontrollfunktion). Den mest basala delen att en handlingsplan för arbetsökande ska vara på plats inom 30 dagar fungerar inte: i dag saknar hela 30 procent av de arbetsökande en handlingsplan efter *tre* månader.⁶⁵ Dessutom förekommer fortfarande mycket stora regionala variationer kring underrättelser till a-kassa och sanktionsuppföljningar.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) anger i en aktuell granskning att AF misslyckas i 80 procent av fallen att hantera *lämpligt arbete*. De varnar för allvarliga konsekvenser för rättssäkerhet och legitimiteten för hela arbetslöshetsförsäkringen.⁶⁶

Tidigare nämndes att kommunerna har fått en allt större roll i arbetsmarknadspolitiken. Nu flaggar en statlig utredning för att det kan få konsekvenser för myndighetsbedömningen av stöd och därmed för kontrollfunktionen.

Särskilt allvarlig är bristen på samordning vad gäller den arbetsmarknadspolitiska bedömningen mellan kommuner och AF. Nyligen slog denna statliga utredning fast att det är otydligt ”vilka kriterier som avgör huruvida individen står till arbetsmarknadens förfogande”.

Utredaren Cecilia Fahlberg varnar därutöver för att arbetslösa kan falla mellan stolarna och att likvärdigheten samt rättssäkerheten äventyras med oklara ansvarsområden.⁶⁷

Till och med Arbetsförmedlingens egen styrelse menar i årsredovisningen för 2017, publicerad i februari 2018, att myndigheten brister i ärendehantering:

”Trots genomförda åtgärder under 2017 visar uppföljningar och indikatorer på brister i kvaliteten i ärendehandläggningen. Andelen korrekta handlagda ärenden ligger på en alltför låg nivå. Sammantaget görs bedömningen att tillämpningen av regelverket (och därmed kontrollfunktionen) på myndigheten är otillfredsställande”. Styrelsen ger uttryckligen och bildligt *rött ljus* i ”regelefterlevnad” i årsredovisningen.⁶⁸

Flera projekt som borde vara mer prioriterade har blivit lidande när myndighetens fokus blir allt mer oklart. Arbetet med att införa ett objektiva bedömningsstöd – en tidigare paradreform under 2010–2014 som skulle kunna skärpa upp den arbetsmarknadspolitiska bedömningen – har lagts på hyllan utan egentlig förklaring.⁶⁹

Det embryo till *rating*-system i insatsen *stöd och matchning* som i grunden är lovvärt har inte heller prioriterats tillräckligt mycket, vilket kommer framgå längre fram i rapporten.

Våren 2018 menar emellertid myndigheten att förändringsarbetet börjar ge resultat. Myndighetsledningen menar att fem av sex verksamhetsmål uppfylldes under 2017. Men vid närmare granskning är resultaten för ”uppfyllt” mycket marginella.

⁶⁵ Dagens Arena (2017)

⁶⁶ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring (2017)

⁶⁷ Arbetsmarknadsutredningens delbetänkande (2017)

⁶⁸ AF årsredovisning 2017 (2018) s. 169–170

⁶⁹ Svenskt Näringsliv-rapport ”Made in the United Kingdom” (2017)

Det handlar till exempel om 0,9 procentenhets skillnad i resultat för etableringsprogrammet och lika låga siffror för personer som lämnar långtidsarbetslöshet för arbete eller studier. Så sent som december 2017 menade samma myndighetsledning dessutom att AF skulle missa verksamhetsmålen.⁷⁰

Inför år 2018 har regeringen skrivit in ”öka väsentligt” i de nya verksamhetsmålen i AF:s regleringsbrev. Det förefaller finnas en logisk anledning till det mot bakgrund av de blygsamma resultaten som diskuteras ovan.

Vår sammantagna bedömning mot bakgrund av ovanstående är att en intern omorganisation och en ny kulturfilosofi inriktad mot ”självledarskap” (vilket har uttryckts som en central del i en ny ”tillitsbaserad styrningsmodell”) inte kommer att lösa de mer strukturella problem och de utmaningar som följer av en missriktad förväntansnivå och en orealistisk målsättning som AF inte verkar kunna leva upp till.

Det krävs en ny principiell inriktning som minskar det statliga åtagandet och justerar för andra system som vuxit fram, samtidigt som den operationella kärnan behöver göras om med fokus på myndighetsutövning, resultatstyrning och ökad transparens.

⁷⁰ Sveriges Radio ”Arbetsförmedlingen missar målen” (december 2017)

Internationella exempel

I utarbetandet av vårt reformprogram har Svenskt Näringsliv studerat ett antal länder som genomfört genomgripande förändringar av arbetsmarknadspolitiken. Det finns inget land som har gett oss den perfekta lösningen för en svensk kontext, men det finns viktiga ledtrådar och principiella ledstjärnor som noggrant har beaktats och som tillsammans med aktuella genomlysningar av AF:s befintliga system varit viktiga i vårt policy-arbete.

Fyra exempel-länder har legat till grund för rapportens utredningsarbete. Dessa inkluderar Tyskland, Australien, Storbritannien och Danmark. Mest fokus har lagts på att studera de tre förstnämnda där specifika delrapporter har publicerats de senaste fyra åren.

Tyskland

Den rödgröna tyska regeringen under den socialdemokratiska förbundskanslern Gerhard Schröder genomförde under 2000-talet en genomgripande omläggning av arbetsmarknadspolitiken och relevanta regleringar på den tyska arbetsmarknaden.

Situationen för den tyska Arbetsförmedlingen – *Bundesagentur für Arbeit* – påminner inte så lite om läget för det svenska AF-systemet i dag. Förtroendet för tyska Arbetsförmedlingen nådde bottennivå i början av 2000-talet.

En av arkitekterna bakom reformplanen, Peter Hartz, beskrev tyska AF år 2003 som ”ett monster som växt till en enorm byråkratisk organisation med nära samma omsättning som BMW och Audi tillsammans och med fler anställda än Tysklands största kemiföretag BASF men med samma effektivitet som ett östtyskt kombinat”.⁷¹

Samtidigt nådde utgifterna för arbetsmarknadspolitiken höga nivåer. Då uppgick anslaget till 52 miljarder euro, där cirka två tredjedelar spenderades på en uppsjö av programinsatser – som kurser och arbetsmarknadsutbildning – som till stor del administrerades och upphandlades i överblickbara trepartssystem med obetydliga effekter.⁷²

Pressen på förändring var enorm. I ett samtal med en numera aktiv chef för tyska Arbetsförmedlingen var uppmaningen från den politiska ledningen vid tidpunkten för omläggningen av det tyska systemet: ”You have two clear choices: Change or die”.⁷³

Under förändringsarbetet fanns ett tydligt alternativ att genomföra en genomgripande konkurrensutsättning.⁷⁴

⁷¹ Ydstedt (2012)

⁷² *The Economist* (2006)

⁷³ *Samtal med ledningsrepresentant för BA* (2013 i Berlin)

⁷⁴ *The Economist* (2006) ”Unless he turns the BA into a highly efficient tool for policymakers, its enemies, who want to dismantle and privatize, might yet have their way”

Flera åtgärder var centrala i den förändring som sjosattes under den efterföljande perioden:

- *För det första*, programinsatserna gjordes om i grunden. Långa utbildningskurser med tydliga inläsningseffekter ersattes av kortare insatser med mer praktikliknande innehåll. Upphandlingen av utbildningar centraliserades och gjordes mer marknadsanpassad.

Programinsatser som inte genererade resultat lades ner. Bonin menar att 66 av 70 programinsatser avvecklades.⁷⁵

Större tonvikt lades samtidigt på jobbsökaraktiviteter och uppföljningsåtgärder (sanktioner) för att stärka sökaktiviteten.⁷⁶ Samtidigt har tyska AF utvecklat skarpare *profiling*-åtgärder för att tidigt kunna kartlägga och skraddarsy den individuella arbetslöses behov för att komma vidare till arbete.⁷⁷

- *För det andra*, mer transparens och benchmark mellan AF-enheter. *The Economist* tecknar en bild av 2006 från AF:s kontor i Nürnberg där en karta över samtliga kontor följs upp med grönt, orange eller rött ljus. Kontoren bedöms transparent både internt och externt efter resultat. Mycket talar för att den interna konkurrensen sannolikt sporrade kontoren att effektivisera verksamheterna.
- *För det tredje*, outsourcing till andra aktörer. AF:s inriktades mot rådgivning och vägledning. Weise menar att "allt annat som inte var en del av kärnverksamheten outsourcades". Även Zimmerman slår fast att "användandet av privata aktörer ökade". I dag står till exempel externa aktörer – *off the jobs institutions* – för en betydande del av ungdomsinsatserna.⁷⁸

Samtidigt är bilden blandad. Det tyska AF-systemet går in i kommunernas arbetsmarknadsverksamheter efter 12 månader i "samägda" jobcenters, vilket innebär att den lokala anpassningen och graden av privata och ideella inslag kan skilja sig åt markant beroende på stad och land.

Tyska AF har under de efterföljande åren experimenterat med valfrihet för arbetsökande och kompletterande aktörer. Det finns fortfarande i dag *vouchers* för arbetssökande som syftar till att vidga mångfalden av aktörer. Resultaten har varierat över åren.

En omedelbar utvärdering från 2006 av Zimmerman visar på empiriskt mycket goda resultat av valfrihetsreformen. En annan studie från Centre for European Economic Research visar att sysselsättningsutfallet var hela 32 procent högre för deltagare som gått till en privat aktör genom "placement voucher"-systemet, än för arbetssökande inom det reguljära arbetsförmedlingssystemet.⁷⁹

Senare utvärderingar har varit blandade. Exempelvis konstaterar Krug och Stephan i ett fältexperiment att AF:s egna kontor uppvisade bättre resultat än privata aktörer för korttidsarbetslösa.⁸⁰

The Economist har elaborerat med argumentet att hotet om konkurrensutsättning var viktigt för att sätta press på AF:s interna omorganisation.

⁷⁵ Bonin (2016)

⁷⁶ Zimmermann (2007) och *the Economist* (2006)

⁷⁷ Steiner (samtal i Stockholm 2016)

⁷⁸ Zimmermann (2007)

⁷⁹ Winterhagen, Heinze, Spermann, ZEW, Centre for European Economic Research "Deregulating job placement in Europe: a microeconomic evaluation of an innovative voucher scheme in Germany" (2006)

⁸⁰ Krug & Stephan "Is the contracting-out of intensive placement services more effective than provision by the PES? Evidence from a randomized field experiment" (2013)

- För det fjärde, tydligare utvärdering av insatser. Arbetsmarknadspolitiken förlitade sig mer på empirisk evidens och resultatuppföljning än före Hartz-reformerna. Insatser som efter omläggningen utvärderades och gav resultat var *förmedlingsvoucher*, vissa *anställningsstöd*, upphandlad *utbildning* (men reformerad sedan tidigare) samt *starta eget-bidrag*. En generell iakttagelse är att *work first*-principen kom före *train first*-inställning i utformningen av ett nytt AF-system i Tyskland.⁸¹
- Slutligen, verksamhetsförändring inriktad på att generera kundvärde. Ett nedslag 2006 tyder på en kulturell förändring internt som syftade till att göra hela verksamheten mer kundinriktad. Tre frågor ställdes internt inför varje operativt och strategiskt beslut: ”Hur lång tid kommer det att ta? Vad kommer det att kosta? Vilket värde har insatsen?”. Ambitionen banade väg för en mer resultatinkriktad och kostnadseffektiv verksamhet.

Kostnaderna för arbetsmarknadspolitiken sjönk dramatiskt under efterföljande år. Mellan 2002 och 2006 reducerades utgifterna med en tredjedel. Samtidigt *minskade* arbetsgivaravgifterna med hela 2 procentenheter – vilket frigjorde 25 miljarder euro för de tyska arbetsgivarna.⁸² Det finns mycket som talar för att det breda näringslivets acceptans för reformerna därmed stärktes.

Fyra lärdomar från det tyska exemplet:

- Renodla programinsatser och lönestöd: avveckla åtgärder som inte generar resultat. Inför en *work first*-princip.
- Inför tydliga benchmark-system mellan såväl interna som upphandlade leverantörer.
- Var tydlig med kostnadseffektivitet som grund för verksamheten.
- Resultat: halverade kostnader och en större legitimitet på den tyska arbetsmarknaden. Arbetsgivaravgifterna minskade, vilket frigjorde utrymme för rekrytering, samtidigt som det stärkte det tyska näringslivets och samhällets acceptans och legitimitet för det tyska AF-systemet.

Storbritannien

Reformpolitiken på arbetsmarknadsområdet har varit offensiv under såväl Labour- som Tory-regeringar. Flera delar har tydlig bäring på den statliga Arbetsförmedlingen. På senare år har en reform varit central för långtidsarbetslösa: *the Work Programme*. Det intressanta med programmet är dess fokus på resultat och kostnadseffektivitet samt att privata aktörer till stor del hanterar utförandet.

I grunden är det brittiska systemet ett *work first*-system, vilket betyder att tonvikten ligger på jobbsökarstöd och att få in personer i jobb fort, snarare än mer omfattande rustningsåtgärder (till exempel förberedande utbildning). Vad som skedde under Cameron-regeringen under 2010 till 2016 var dock en större outsourcing av insatser för långtidsarbetslösa.⁸³

⁸¹ Zimmermann ”Labour market reforms in Germany” Presentation (2015)

⁸² Weise (2014) ”Behind the German jobs miracle”. Totalt handlade det om 3,5 procentenheter kopplat till arbetslöshetsförsäkringen. Men om man rensar för andra delar blir netto: 2 procentenheter

⁸³ Europe Economics (2014)

Uppemot 2,1 miljoner deltagare gick igenom programmet mellan 2011 och 2016. Programmet finns i dagsläget kvar men på en lägre nivå. Utförare är privata, ideella eller offentliga aktörer. Upphandlingen sker från brittiska arbetsmarknadsdepartementet (*Department for Work and Pensions*). 40 kontrakt slöts med huvudleverantörer som i sin tur har anlitat uppemot 700 underleverantörer. I upplägget finns två huvudleverantörer per region.⁸⁴

Graden av valfrihet för deltagaren är betydligt mindre än i andra jämförbara modeller, som till exempel Australien-systemet. Brittiska arbetsmarknadsdepartementet styr fördelningen av deltagare. Såväl piskor som morötter från central nivå används för att styra aktörerna (såsom tilldelning av deltagare och i värsta fall upphävande av avtal), men systemet är mindre marknadsdrivet än exemplet australiska *Job Network*. Däremot finns det möjlighet för deltagaren att byta aktör vid särskilda skäl.

Grunderna i *the Work Programme* är tydliga: Insatserna utformas utifrån individens behov. Efter en kartläggning bestäms vilken ersättningskategori som är relevant för den enskilde deltagaren. Ersättningen är differentierad: aktörer som ger stöd till deltagare med störst behov (till exempel funktionsnedsatta) får en högre ersättning än leverantörer som ger stöd till personer som anses stå närmare arbetsmarknaden.⁸⁵

En högre grad av flexibilitet i insatserna tillåts, även kallat *black box*. De insatser som erbjuds kan variera från jobbsökarstöd, till grundläggande språkutbildning, till mer yrkesinriktad utbildning eller arbetsträning. Det finns dock stipulerade minimumkrav i tjänsterna som leverantörerna ska följa och dessa har skärpts i takt med att programmet fortlöpt.

Work Programme (WP) pågår i maximalt två år. Deltagare i programmet har normalt varit arbetsökande i tolv månader, men programmet är brett och rymmer även personer med funktionsnedsättning och unga arbetslösa med särskilda behov. Det finns även ett separat spår för personer som riskerar långtidsarbetslöshet (cirka 10 procent av deltagarna kommer från tidig kartläggning).

Insatsen är ett resultatstyrt *Payment by results*-system och utformad utifrån leverantörers prestation att få arbetssökande i arbete och varaktigheten i de jobblösningar som påbörjas. Det är en framtung variant på ersättningsmodell: en privat aktör erhåller resultat ersättning när en deltagare påbörjar ett arbete, men framför allt efter tre och sex månader i varaktig anställning.

Efter en långsam start med initialt mer nedslående resultat än förväntat, började *the Work Programme* visa på bättre siffror under 2014. En översiktsbild ger vid handen att 44 procent av deltagarna har varit i någon form av arbete under de två år som programmet löpt. 33 procent är i sysselsättning vid en ren ögonblicksbild. En av fyra deltagare förväntas få ett varaktigt jobb som resultat av WP.⁸⁶

⁸⁴ Department for Work & Pensions, Government Social Research "Work Programme evaluation: Operation of the commissioning model, finance and programme delivery" (2014)

⁸⁵ Europe Economics (2014)

⁸⁶ Department for Work & Pensions, Government social research: "Work Programme evaluation: the participant experience report" (2014)

Särskilt personer med arbetslöshetsersättning visar på goda resultat, möjligen bättre än tidigare system. Personer under 25 år som uppbär arbetslöshetsunderstöd visar på betydligt bättre resultat än förväntat. Enligt *Centre for Economic and Social Inclusion* är utfallet bland unga ”exceptionellt bra”.⁸⁷ Det är intressant mot bakgrund av de övriga reformer som sjösatts, inte minst för att främja NEET-ungdomars⁸⁸ aktivering.

Viktigt för svenskt vidkommande är det bedömningsstöd som används för att bedöma en arbetssökandes arbetsförmåga. *Work capability assessment* är outsourcad och syftar till att ge rätt insats till rätt person. Det som är lovvärt med systemet är att det är transparent även gentemot respektive arbetssökande. Det ger möjlighet för honom eller henne att veta sina möjligheter och begränsningar.

Kostnadseffektivitet i Work Programme

Kostnadseffektiviteten har varit betydande i de arbetsmarknadspolitiska programmen. *CESI* och *Work and Pensions Committee* menar att resultaten är ungefär desamma som för tidigare program, men till hälften av kostnaden.⁸⁹

En annan utvärdering visar att programmet är bara marginellt mer kostnadseffektivt än tidigare insatser. I nuläget handlar det om 2 procent lägre kostnader samtidigt som *WP* levererar ungefär samma resultat som tidigare program under Labour-regeringen. Totalt räknar brittiska regeringen med kostnadsbesparingar om 450 miljoner pund fram till 2020.⁹⁰

Det senaste året har Storbritannien infört mer av renodling och har satsat betydligt mindre på upphandlade aktiveringsinsatser. Det har bland annat att göra med att den brittiska arbetsmarknaden är stark och att arbetslösheten är låg.⁹¹

Det förtar inte värdet av den erfarenhet och de metoder som utvecklats på de brittiska öarna. Det är alltså befogat att tala om ett ”jobbmirakel” i Storbritannien och en av flera reformer har varit *Work Programme* och reformerad arbetsförmedling.

Fyra lärdomar från det brittiska exemplet:

- Inför en tydlig resultatövertagning till leverantörer baserat på prestation.
- Ta vara på arbetssökandes potential genom att transparent redovisa möjligheter och begränsningar genom objektiva outsourcade bedömningsstöd.
- Lägg tonvikten av resurserna där de behövs mest.
- Resultat: halverade kostnader i programmen för långtidsarbetslösa.

⁸⁷ *Centre for Economic and Social Inclusion (CESI) "Work Programme statistics: Inclusion analysis"* (2014)

⁸⁸ Unga som varken arbetar eller studerar

⁸⁹ *Samtal med John Glen MP – numera minister – och understrykt av tjänstemän i Work and Pensions Committee. Även från CESI:s Tony Wilson och Dan Finn bekräftas den uppgiften.* (2015)

⁹⁰ *National Audit Office "The Work Programme"* (2014)

⁹¹ *Samtal och mail med Tony Wilson, Learning and working institute* (februari 2018)

Australien

Australien vars offentliga arbetsförmedling hade liknande problem som den svenska med sjunkande marknadsandelar och minskande förtroende gick i slutet på 1990-talet över från statligt monopol till en utförarorganisation av aktörer i konkurrens. Tre principer är viktiga i det australiska systemet:

- a. En arbetssökande får en objektiv statistisk bedömning, *screening*, om individens möjligheter och begränsningar. Systemet kallas *profiling*. Därefter matchas individen i fyra olika ”spår” med olika ersättning beroende på individens behov av stöd.
- b. Leverantörernas resultat mäts och allt redovisas transparent för alla involverade parter. Detta sker genom ett *star rating*-system – ett slags betygssättning om fem stjärnor beroende av resultat. I första upphandlingen deltog även den tidigare statliga utförarorganisationen, som efter första upphandlingsperioden sorterades bort på grund av för dåliga resultat. Prestationsbaserad ersättning ingår.
- c. I varje upphandlingsomgång sorteras de 20 procent sämsta ut (till en början, därefter de 10 procent sämsta). Leverantörer som ger resultat belönas genom styrning av volymer och kundval. Aktörerna hade en stor frihet att själva utforma innehållet – de bedömdes initialt endast utifrån resultat. I takt med tiden har systemet skärpts upp med fler krav än vid reformens sjösättande.

Effekter på kostnader för hela systemet är påtagliga. En resultatstudie visar att kostnaden per förmedlat jobb i Australien sjönk med 25 procent i samband med att reformen sjösattes, och kostnaderna fortsätter alltså att sjunka enligt australiska branschorganisationen NESA.⁹²

När systemet var inkört resulterade det i att kostnaderna för jämförbara förmedlingsinsatser halverades mot vad de varit före förändringen.⁹³ Samtidigt ökade effektiviteten i förmedlingssystemet, särskilt på grund av *star rating*-systemet, se nedan.

Det är viktigt att känna till Australiens arbetsmarknadspolitik generellt. Offentliga medel som satsas ligger i nedre kvartilen vad gäller aktiv arbetsmarknadspolitik i förhållande till BNP (0,3 procent av BNP).⁹⁴ Insatserna är främst viktade mot personer med svag förankring på arbetsmarknaden. Och det är samtidigt viktigt att komma ihåg att hela verktygslådan – inklusive utbildningsinsatser – renodlades och avvecklades i samband med reformen.

Kostnaderna för aktiv arbetsmarknadspolitik (*active spending*) sjönk, men inte med lika mycket. Andelen aktiva åtgärder i arbetsmarknadspolitiken ökade dock från 0.28 1999–2000, till 0.36 2009–2010.

⁹² Jansson & Kilsved, *Rapport för Svenskt Näringsliv*, ”Nya aktörer inom arbetsförmedling – spotmarknad eller dynamisk förnyelse?” (2009)

⁹³ Finn (2011)

⁹⁴ Not: “Under Job Network, from 1998 resources were reduced and concentrated on the programmes which had proven to be the most cost-effective which meant that, except for WfD, training and job-creation programmes with broad coverage of the long-term unemployed were abandoned” (OECD 2001)

Forskning om rating-system

Australien var först ut med *star rating*-system. I Australien-exemplet visar Dan Finn, professor och författare bakom studier från bland annat EU-kommissionen, att den enskilda aspekt som har haft störst betydelse för utvecklingen av Job Network var införandet av *Star Rating* av utförare som kom 1999.

Två år efter införandet av *Star Rating* så hade utfallet för arbetssökande i arbete efter 13 veckor förbättrats från 15 procent, till 35 procent.¹

OECD genom författaren David Grubb menar därutöver i en annan rapport att "utvärderingar tyder på att *starratingen* – och dess koppling till urvalet av utförare – har haft en mycket stor betydelse för den ökade effektiviteten, så anges till exempel effektivitetsökningen i arbetsförmedlingsverksamheten till följd av den andra upphandlingen år 2000 till cirka 25 procent".²

I dag återfinns samma tankesätt i upphandlingen *stöd och matchning* i det svenska förmedlings-systemet. AF:s *rating*-system består av tre stjärnor. Även i Sverige går det att skönja positiva effekter av just marknadsanpassning och kostnadseffektivitet i samband med tydliga resultat-system. Ett tidigare *rating*-system från 2013 har utvärderats av AF. Trots att det endast fanns till i ungefär fem månader visar utvärderingen följande:

"I rapporten visas att det finns tydliga indikationer på att publiceringen av aktörernas tidigare prestationer i form av ratingvärden har betydelse för hur arbetssökande väljer. Publiceringen av ratingvärden har stärkt kopplingen mellan utförarnas "kvalitet" (mätt i förmågan att förmedla deltagare till jobb) och antalet nya deltagare som dessa har kunnat knyta till sig".

"Utifrån ett mer teoretiskt perspektiv innebär resultaten att ett väsentligt villkor för potentiella samhällsekonomiska effektivitetsvinster är uppfyllt, nämligen att de leverantörer som presterar bättre ökar sina marknadsandelar. Det skapar incitament för alla leverantörer att sträva efter att förbättra kvaliteten på sina tjänster så att den genomsnittliga kvaliteten ökar över tid".³

¹ EU, Finn, Subcontracting employment services, 2011 https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/214527/rrep752.pdf

² Citerad i Jansson & Kilsved (2009) s. 24, i sin tur tagen från Grubb (2006) s. 5

³ Gerdes (2015) AF working paper

Fyra lärdomar från det australiska exemplet:

- a. Objektiva statistiska bedömningsstöd möjliggör att rätt insats går till rätt person. Utan en fungerande *profiling* fungerar inte heller insatsernas resultatstyrning.
- b. Mät och redovisa resultat för leverantörer transparent. Premiera leverantörer som ger resultat. Avbryt kontrakt med aktörer som inte presterar tillräckligt bra. *Star rating*-systemet har varit avgörande för att öka kostnadseffektiviteten i systemet.
- c. Renodla och avveckla programinsatser som inte fungerar. Inför en tydlig *work first*-princip.
- d. Resultat: halverade kostnader och högre effektivitet.

Danmark

Det danska arbetsförmedlingssystemet har reformerats i grunden de senaste 15 åren. Från att systemet har varit starkt centraliserat i början av 2000-talet har en gradvis decentralisering genomförts ned mot såväl regional som kommunal nivå. Operativa kontor består av så kallade *jobcenters* på kommunnivå. Det är en sammanslagning av såväl socialtjänst som arbetsförmedling.

Det danska exemplet omfattar både för- och nackdelar. En tydlig svaghet är att utgifterna är alltför mycket höga. Kostnader för den aktiva arbetsmarknadspolitiken i relation till BNP ligger i topp i OECD och klart över Sverige. Kommunaliseringen har medfört påtagligt stora skillnader i bedömning av arbetsförmåga och i effektivitet i insatser.⁹⁵

Icke desto mindre finns ett förhållningssätt i Danmark kring *benchmark*-system, uppföljning av resultat- och evidensdriven utveckling som är mycket intressant utifrån svensk horisont.

Helle Rasmussen, chef för danska Arbetsförmedlingen, beskriver en resa det senaste decenniet med fokus på resultat, evidens och uppföljning: ”Allting kan mätas och vi mäter allt i systemet”. Diverse projekt har renodlats och avvecklats till förmån för jobbsökaraktiviteter och *work first*-princip.

Resultat i olika åtgärder redovisas transparent på månadsbasis på *jobindsats.dk*, där en iakttagare kan jämföra resultat kommun för kommun. Det går att följa utvecklingen av olika åtgärder och resultat nästan i realtid.

Dessutom bistår danska arbetsgivarna med informationsmaterial till ansvariga politiker årligen för att tydliggöra ett slags informell *score board*. Arbetsgivarna framhåller att just *benchmark* är mycket viktigt. Bang-Petersen vid DA (Danska Arbetsgivarförbundet), som är en central spelare i danska AMS, hävdar att ”systemet fungerar och det sätter press på *Jobcenters* som inte levererar resultat”. Han menar vidare att styrningen är tydligt fokuserad på resultat och renodling av insatser som inte levererar.

AMS-chefen Rasmussen ställer sig tveksam till hur svenska AF fungerar i dag: ”För 20 år sedan tittade vi mycket på Sverige. Det gör vi inte längre. Nuförtiden åker vi till Tyskland eller Storbritannien för att blicka framåt och få inspiration”. Hon framhåller värdet av *big data* och är tydlig med att projekt och mindre aktiviteter som inte levererar sorteras bort.

Evidensdriven utveckling är grunden för danskarnas syn på arbetsmarknadspolitik. I detta ligger omfattande pilotprojekt som sker löpande med vetenskaplig utvärdering. Därefter sjösätts policyn beroende av resultat från forskningen.

Ett tydligt exempel är värdet av mänskliga möten med förmedlare och sökaktivitet, där danskarna sedan länge tryckt på för korta men regelbundna möten med arbetsförmedlare.

⁹⁵ Not: Det finns kritik: En forskare som Torbjörn Tranaes säger att systemet fortsatt är en ”stor röra” men att det finns intressanta rön i evidens och kring refusionsreformen. (2017)

Forskningen är tydlig på den punkten, vilket verifierats av till exempel IFAU i Uppsala i samarbete med danska forskare.⁹⁶ DA understryker hur viktig forskningen har varit för deras förhållningssätt. De pekar särskilt på värdet av en ”push”-princip i arbetsmarknadspolitiken för att få arbetslösa att söka jobb, kombinerat med sanktioner i ersättningsystemen.

En nyligen sjösatt reform är *återbäringsreformen*.⁹⁷ Förenklat innebär reformen att statens ekonomiska stöd till respektive kommun minskar i takt med att arbetssökandes tid i arbetslöshet ökar. I början tar staten kostnaden om 80 procent, för att därefter minska till 20 procent efter ett år.⁹⁸

Arbetsgivarföreträdaren Jörgen Bang-Petersen menar att refusionsreformen är den viktigaste på flera år. Den innebär tydliga incitament för *jobcenter* att jobba aktivt med att förhindra långtidsarbetslöshet och främja kompetensförsörjning.

När cheferna för jobcenter intervjuas menar majoriteten att *återbäringsreformen* är viktigast för styrningen. Hela 14 av 16 intervjuade arbetsförmedlingschefer i en nyligen presenterad utvärdering framhåller de ökade kostnadskraven som ett avgörande styrningsinstrument.⁹⁹

Privata aktörer har en marginell roll i det danska systemet och det finns egentligen ganska lite att hämta från Danmark vad gäller värdet av konkurrensutsättning av arbetsförmedlingstjänster.

Det finns dessutom exempel på upphandlingar som lett till negativa resultat för de kontrollgrupper som omfattades av stödet från privata aktörer, till exempel i ett pilotprojekt mellan 2007 och 2011 riktat till akademiker.¹⁰⁰ Just detta experiment har svenska forskare lyft fram som empiriskt belägg för att en mångfald av aktörer i ett AF-system inte är särskilt framgångsrikt i en skandinavisk kontext.

I intervjuer med danska företrädare återfinns ett skeptiskt förhållningssätt överlag. Intrycket är att privata aktörer aldrig riktigt fick en ärlig chans i det danska systemet under den stora decentraliseringsreformen för 15 år sedan. Det är även allmänt känt att Sverige faktiskt ligger före Danmark i flera avseenden vad gäller förhållningssätt till en mångfald av aktörer i offentligt finansierad verksamhet.

Det finns emellertid skäl att varna för alltför bestämda slutsatser kring de danska erfarenheterna av privata aktörer och just detta experiment för akademiker som refereras till i den svenska forskningsdebatten. Vi vet helt enkelt för lite om hur upphandlingen gick till och hur avgörande delar som till exempel rating-system och bedömningsstöd fanns till förfogande och tillhandahölls. Det tycks vara så att prestationssystemet offentliggjordes, men oklart hur omfattande och med vilket genomslag.

Det fanns även ett mönster vid aktuell tidsperiod som inte var särskilt fördelaktigt för privata aktörer. Till exempel menade danska *Rigsrevisionen* i en rapport att det fanns osäkerheter kring metod och implementering av uppföljning av privata aktörer: ”det var långt ifrån alla kommuner som följt upp resultaten och kvaliteten av insatsen”.¹⁰¹

⁹⁶ ”Betydelsen av möten med arbetslösa och förmedlare”, IFAU (2014)

⁹⁷ *Refusionsreformen*, 2016

⁹⁸ *Styrning av den kommunale beskæftigelseindsats* (2017) Thuesen, Bille, Pedersen s. 13

⁹⁹ *Styrning av den kommunale beskæftigelseindsats* (2017) Thuesen, Bille, Pedersen s. 65

¹⁰⁰ Rehwald, Rosholm och Svarer ”Are public or private providers more effective?” (2015)

¹⁰¹ *Rigsrevisionen* (2013) ”Notering till statsrevisorerna”

Danska AMS får i samma rapport kritik för att de inte i tillräcklig grad understött kommunernas tillsyn och data om aktörernas resultat.¹⁰²

Danmarks arbetsmarknadsminister menade å sin sida att det var beklagligt att data för resultaten av ”andra aktörer” inte varit tillgängliga under en mycket lång period: mellan 2011 och juni 2013. Ministern flaggade vidare för ”metodiska osäkerheter” i rapporten.

Arbetsmarknadsminister Mette Frederiksen var dessutom kritisk till att kommunerna inte har offentliggjort sina egna enhetskostnader på området.¹⁰³

Danska branschföreningen för privata aktörer nyanserade bilden av samma resultatstudie. Rapporten från *Rigsrevisionen* visade därtill att ”andra aktörer” var 10 procent billigare än danska jobcenter.¹⁰⁴ De efterlyste mer valfrihet för den arbetssökande, mer metodfrihet ”så att vi (aktörerna) slipper kopiera jobcenters metoder”.

Det uppgavs även finnas tecken på *selektion*: det vill säga att jobcenter skickade arbetssökande med lägre motivation. Dessutom visar tidigare studier på andra resultat, exempelvis *LVU-udbudet*, att fler privata arbetsförmedlare var bättre än jobcenters, samtidigt som tjänsterna var billigare.¹⁰⁵

Summa summarum från ovanstående är att det danska systemet är bra utifrån transparent *benchmark*, evidensdrivet förhållningssätt och styrningsmetodik. Men vad gäller privata aktörer som del av lösningen är inte Danmark ett föregångsexempel, även om resultaten tycks vara mer blandade än vad som återspeglas i den svenska debatten.

Fyra lärdomar från det danska systemet:

1. Resultat mäts och följs upp på regelbunden basis.
2. *Benchmark*-system som tydligt redovisar olika enheters – *jobcenters* – resultat redovisas kontinuerligt för alla inblandade parter.
3. Det går att konstruera tydliga resultatstrukturer även för enskilda kontor. Styrningsinstrument som *återbäringsreformen* visar att ekonomiska incitament är avgörande för resultaten *inom* en organisation.
4. Forskningsevidens och pilotprojekt är avgörande för att driva systemet framåt samtidigt som detta förhållningssätt samlar en bred uppslutning. Betoningen på sökaktivitet och kontrollfunktion är centralt i det danska exemplet.

¹⁰² Till exempel 24 procent av kommunerna följde inte upp innehålllet i insatsen, 30 procent av kommunerna gjorde ingen granskning av aktörernas ”jobbplaner”.

¹⁰³ Mette Frederiksen brev till Statsrevisorerna (2013) <http://www.rigsrevisionen.dk/publikationer/2013/142012/statsrevisorernes-bemaerkning-til-beretningen/>

¹⁰⁴ ”Andra aktörer” är A-kassor, privata aktörer och övriga organisationer

¹⁰⁵ Kommentar av Danske Hvervs chefskonsulent Jakob Tiegte (2013) <http://www.danskerhverv.dk/Nyheder/Sider/Rigsrevisionen-dokumenterer-at-private-jobbaadgivere-er-billigere-end-jobcentrene.aspx>

Svenskt Näringslivs reformprogram för reformerad arbetsförmedling

Svenskt Näringslivs reformprogram tar sin utgångspunkt i dels den problemställning som identifierats ovan, dels de exempel-länder som har belysts. Totalt har fyra länder studerats samtidigt som tre delrapporter om tekniska delar såsom objektivt bedömningsstöd, *benchmark*-system och *rating*-system utarbetats. Inför rapporten har vi även intervjuat centrala tjänstemän vid Arbetsförmedlingen för att undersöka aktuell problembild och status i olika implementeringsfaser.

Nedan följer vårt reformprogram tillsammans med mer utförliga beskrivningar om nya resultat-, bedömnings- och *rating*-system samt reformer för att stärka transparensen för såväl enskilda arbetssökande som för resultaten mellan olika AF-kontor.

Reformområde I: Fokusera på myndighetsutövning

En första angelägen reform för att tydliggöra myndighetsutövningen är att prioritera ett nytt bedömningsstöd. I dagsläget når AF:s insatser alltför låga resultat och det finns indikationer på att de åtgärder som erbjuds träffar fel individer.

För att nå en större kostnadseffektivitet och öka träffsäkerheten är det viktigt att på ett tidigt stadium objektivt kartlägga en arbetssökandes möjligheter och svagheter. Genom så kallad objektiv *profiling* säkerställs även att individdata kan länkas till resultatsystemen på ett mer fungerande sätt än i dag.

Det handlar ytterst om att säkra den enskildes rättigheter att bli behandlad på ett likartat sätt och för att ytterst uppnå samhällsekonomisk effektivitet.

Arbetsförmedlingen har förvisso ett bedömningsstöd i dag, men vi menar att instrumentet är alltför trubbigt och inte har fått tillräcklig genomslagskraft i organisationen. Det är tydligt att andra länder har kommit längre än Sverige i arbetet med att rikta rätt insats, till rätt individ.¹⁰⁶

Som återges ovan i såväl Australien-modellen som i det brittiska systemet, är ett objektivt bedömningsstöd helt centralt för att komma framåt med genomgripande reformer och samtidigt avlasta arbetsförmedlingsbyråkratin.

Det här är ingen ny fråga. Nuvarande verksledningen vid Arbetsförmedlingen och regeringar av olika kulörer har velat se att nya profileringsmetoder ska utvecklas och användas under de senaste tio åren. Men alltför lite händer.

Tydliga implementeringssvårigheter har framkommit i såväl intervjuer med tjänstemän vid myndigheten inför denna rapport,¹⁰⁷ som av till exempel utvärderingsinstitutet IFAU i Uppsala i en uppmärksam rapport från 2014.¹⁰⁸ Intrycket är tydligt att det finns och har funnits en ovilja inom AF att följa den politiska viljeinriktningen.

¹⁰⁶ Not: För mer läsning, se Hamilton och Östman: *Made in the United Kingdom* (2017)

¹⁰⁷ *Intervjuer genomförda av Katrin Östman med Mindhammar och Kruse* (2018)

¹⁰⁸ "Enbetlighet och träffsäkerhet i arbetsmarknadspolitikerna – hur använder arbetsförmedlare statistisk profilering i mötet med den arbetssökande?" IFAU (2014)

Med tanke på intervjuerna är vår uppfattning att nuvarande ledning inte valt att prioritera detta förrän möjligen under de senaste månaderna. Det finns även en farhåga att belysa både *möjligheter* för den enskilde arbetssökanden som *begränsningar*. Detta uttrycks genom en upplevd fara att det kan leda till ”stigmatisering” för den enskilde, vilket uttrycktes av myndighetsledningen på ett seminarium i juni 2017.¹⁰⁹

Oavsett vilka skäl som myndigheten anger är det märkligt att trotsa en implementering. Det instrument som har funnits tillhanda har av AF själva och oberoende forskningsinstitut konstaterats vara tillräckligt tillförlitligt för att skala upp och göra effektivare inskrivningar.

Det tycks finnas en upplevd principiell konflikt mellan att sätta objektiva bedömningsinstrument som ju ska hjälpa handläggarna att göra sitt jobb mer effektivt och – samtidigt – ”professionens” självbild att göra och kunna själv och misstänkliggöra syftet bakom nya redskap. IFAU har elaborerat kring svårigheterna att implementera ett bedömningsstöd och pekar mot att ett slags ”gräsrotsbyråkaternas makt” gör sig gällande i hög grad.

Nu krävs en ny viljeinriktning på såväl politisk som på operativ ledningsnivå för att komma framåt i frågan. Det är inte acceptabelt att myndigheten inte följer tidigare regeringsbeslut.

Följande behöver nu ske i mycket rask takt för att inte tappa mer tempo:

- *För det första*, bedömningsstödet ska användas även om handläggarna inte själva ser nytta av det för det egna handlägningsarbetet. Det är viktigt att beslut som fattas efterföljs i myndigheten. Det finns en risk att den typ av godtycke som har uppmärksammas leder till ineffektivitet och i värsta fall att personer som faktiskt har chans att få arbete snabbt inte får den rekommendationen och att personer som behöver en insats mister den möjligheten.
- *För det andra*, vidareutveckla bedömningsstödet så att det kan användas för att identifiera om arbetssökande har någon form av hinder som försvårar möjligheten att kunna gå vidare till anställning. Screena alla arbetssökande med bedömningsstödet. Vidareutveckla bedömningsstödet så att det kan användas för indelning i spår i insatser som till exempel upphandlingen *stöd och matchning*.

Den typ av spårindelning som nu är utvecklad kräver en mer finkalibrerad kartläggning för att ersättningssystem och individens behov ska matchas. Vi ser två delar i utvecklingsarbetet:

1. Australiens mer statistiska modell bör införas.
 2. En fördjupad utredning av hinder för individer som bedöms behöva mer stöd bör utföras av outsourcade specialister, likt Storbritannien-systemet.
- *För det tredje*, var transparent om de arbetssökandes anställningsbarhet och eventuella hinder att gå vidare till anställning. Var öppen om syftet med de insatser som beviljas och vad som krävs för att bli anställningsbar. Vi argumenterar för att fördelarna med att vara transparent med såväl möjligheter som begränsningar för den arbetssökande går före en känsla av risk för stigmatisering som lyfts fram som motargument.
 - Slutligen, använd *profilering* för att utvärdera alla insatsers resultat utifrån insatsens syfte. Koppla ihop instrumentet tydligare med *rating*-system i insatsen *stöd och matchning*.

¹⁰⁹ Not: Uttryckt av Sundén på Svenskt Näringslivs seminarium juni 2017. Även uttryckt av Fablberg på samma seminarium.

Men bara bedömningsstöd räcker inte. Det är av vikt att stärka prioriteringsordningen vad gäller kontrollfunktioner. Med myndighetsutövning avses statens beslut i förhållande till enskild person.

Ett tydligt exempel är kontroll och beslut av lönestöd till arbetsgivare samt sanktionsgrunder vid utebliven sökaktivitet hos arbetssökande. Som nämnts i denna rapport misslyckas AF i 80 procent av fallen att bedöma ”lämpligt arbete” – den siffran måste förbättras radikalt.

För att underlätta ett förnyat fokus måste myndighetens uppdrag vässas. ”Det innebär att omfånget begränsas, arbetet med kortare matchning utgår och att ”matchnings”-uppdraget stryks från myndighetens instruktion. Samtidigt avbryts *förnyelseresan*.

Det är viktigt att tydliggöra att viss ”matchning” kan förekomma för personer i behov av särskilt stöd, till exempel i insatsen *stöd och matchning*. Samtidigt förändras Platsbanken och öppnas upp för andra aktörer. Vissa delar i den förändringsprocess som nu pågår har förtjänster som bör tas tillvara, men ambitionsnivån om att utveckla ett ”public service” för svensk arbetsförmedling tonas ner bestämt – det är varken realistiskt eller önskvärt.

Samtidigt har EURES (den europeiska jobbportalen) vissa förtjänster. Ett mer fördjupat samarbete förstärks i enlighet med aktuell EU-förordningsimplementering 2016/589 och de pilotprojekt som utretts under senare tid.¹¹⁰ Sammantaget innebär detta att vissa delar av digitaliseringen fortsätter, men förväntansnivån på resultat minskar.

Det krävs samtidigt en bodelning mellan kontrollfunktion och utförarroll. Vårt förslag är att AF ansvarar för upphandling av externa leverantörer, men med ett helt annat strategiskt fokus och en annan prioritering än i dag. Samtidigt bör en *work first*-princip genomsyra hela verksamheten.

Reformområde II: Förstärk resultatstyrningen genom rating-system

En avgörande komponent för att resultaten ska förbättras är att resultatstyrningen prioriteras och stärks. Vår huvudingång är att resultaten ska mätas och följas upp. Fokus ska ligga på att deltagare ska komma i arbete. Upphandlade leverantörer, oavsett om de är privata eller offentliga, ska mätas och utvärderas på lika villkor. Uppfylls inte de resultat som krävs ska en utgallring ske.

Resultatuppföljning är genomgående problematiskt i AF-systemet. Det är en av flera nyckelförklaringar till att förtroendet för myndigheten är lågt.

Av internationella erfarenheter kan vi konstatera att adekvata resultat- och uppföljnings-system är avgörande för att öka effektiviteten i ett AF-system och samtidigt utveckla tydliga drivkrafter för såväl leverantörer som arbetssökande. Forskningen slår fast att rätt utformat kan ett tydligt, transparent och genomarbetat *star rating*-system förbättra resultaten, vilket diskuteras mer utförligt i Australien-exemplet ovan.

Ett embryo till en modell med tydliga förtjänster i en svensk kontext står att finna i insatsen *stöd och matchning*. Bakgrunden till den upphandlade tjänsten är intressant. Den kom till efter att AF:s ledning besökte Australien 2014. I intervjuer inför lanseringen av denna rapport beskriver centrala tjänstemän på AF att insatsen *stöd och matchning* är en ”framgång”.

¹¹⁰ Not: Regeringsbeslut A2016/01149/A. Uppdrag till Arbetsförmedlingen att bedriva ett pilotprojekt om godkännande av Euresmedlemmar och Euresamarbetspartner

Insatsen tillhör förvisso inte den största i myndighetens verktygslåda, men alltjämt är det en betydande upphandling. Kostnaderna för *stöd och matchning* uppgick till cirka 1,3 miljarder kronor i utbetalade leverantörskostnader för år 2017. I genomsnitt återfanns ungefär 20 000 deltagare per månad i tjänsten under samma år.

I denna LOV-upphandling återfinns alltså en modell som har tydliga anglosaxiska ingredienser. Individer matchas in i fyra separata spår beroende av den arbetslöses behov av insatser. Upphandlade aktörer mäts efter resultat.

En banbrytande utveckling är att leverantörernas prestation publiceras i ett tre-stjärnigt *rating*-system. Resultaten är svåråtkomliga, trots att Svenskt Näringsliv efterlyst mer transparens i mer än ett år. Fortfarande får man trycka nästan tio gånger på myndighetens hemsida för att ens hitta resultaten. Resultaten går hur som helst att följa ända ner på lokal nivå.

Svenskt Näringsliv argumenterar för att det *rating*-system som finns i modellen är en viktig grund för att komma tillrätta med myndighetens bristande resultat. Inför denna rapport har vi tagit fram en digital Sverigekarta för *rating*-system med aktuella data för landets samtliga aktörer på lokal nivå.

Vår ansats får stöd av oberoende experter som arbetat med att utveckla *rating*-systemet inom myndigheten. Inför sammanställningen av denna rapport har Svenskt Näringsliv fått stöd av oberoende arbetsmarknadsexperter med bakgrund i såväl partsägda TSL som ansvariga för enheten *externa tjänster* inom Arbetsförmedlingen.

Utredarna Elmqvist och Elm menar att även om det finns problem vad gäller program-effekter i betygssystemet – eftersom det är ett relativt mått mellan aktörer – så är systemet väl underbyggt.

De menar att: ”*Rating*-systemet i *stöd och matchning* är till dags datum det mest robusta och rättvisande resultatmått Arbetsförmedlingen tagit fram. Myndigheten skulle med vissa justeringar kunna tillämpa ratingen i fler upphandlade tjänster och rent av som mått på effektiviteten i den egna verksamheten”.¹¹¹

Svenskt Näringsliv har dessutom under två år studerat insatsen och särskilt *rating*-systemet. De förtjänster som återfinns handlar om systematiken i uppföljningen. AF använder sig mer utförligt av individbaserad och standardiserad datainsamling och ett slags ”lärande i systemet” som uppkommer när dåliga aktörer kan avecklas och duktiga dito premieras.

Insatsen är den enda inom AF:s verktygslåda som gör det möjligt att ta hänsyn till deltagarnas bakgrund och de regionala förutsättningarna på arbetsmarknaden. Det innebär även att risken för eventuell *cherry picking* eller *parking* – som forskningen ibland varnar för – utesluts.

¹¹¹ Underlagsrapport: Elmqvist och Elm: ”Transparens, resultat och effekt – om transparent återgivande av resultat inom arbetsmarknadspolitiken” (februari 2018)

Under hösten 2017 har myndigheten brutit kontrakt med leverantörer som uppvisar dåliga resultat. Det är ett steg i rätt riktning, men inte tillräckligt. Endast 10 procent av aktörerna fick sina kontrakt avbrutna.¹¹² Detta kan jämföras med Australien där 20 procent avvecklades vid en andra upphandlingsomgång vid landets stora omläggning i början av 2000-talet.

Dessutom indikerar myndighetsledningen i intervjuer med Svenskt Näringsliv inför denna rapport att regelverket tycks möjliggöra ett för snabbt återinträde genom nya enheter för de med sämst resultat.¹¹³ Det är viktigt att detta följs upp mycket noggrant framöver och att de sämsta aktörerna inte återkvalificerar sig in.

Det återfinns även frågetecken kring resultaten i insatsen i relation till satsade skatte-kronor, vilket myndighetsledningen lyfter i intervjuer inför denna rapport. Det är sant att andelen deltagare som går vidare till jobb eller studier ligger hyfsat lågt (runt 25 procent). Å andra sidan skiftar resultaten mellan aktörer på mellan 0 procent som lägst och över 57 procent som högst i genomsnittresultat för 2015–2017.¹¹⁴

Det betyder att *rating*-systemets konstruktion blir än mer central att utveckla. Dessutom är det märkligt att myndighetsledningen slår fast ett sådant påstående så bergsäkert med tanke på uppföljningssvårigheter i andra insatser och inte minst mot bakgrund av andra uppenbart dyra åtgärder som till exempel *extratjänster* som dessutom innebär en bonus-pott till kommunerna i ett avancerat auktionssystem som egentligen skulle passa bättre att rikta mot riktiga jobb, i riktiga företag.

Icke desto mindre finns tydliga utvecklingsbehov på kort sikt som behöver komma högst upp på dagordningen i reformarbetet för bättre *star rating*:

- *För det första*, ratingen måste digitaliseras, redovisas och spridas tydligare än vad som är fallet i dag. Det är alltså krångligt för såväl arbetssökande som leverantörer att följa *rating*-systemet. Använd Svenskt Näringslivs digitala Sverigekarta som publiceras i samband med denna rapport för *star rating*.¹¹⁵
- *För det andra*, resultaten måste redovisas närmare det faktiska utförandet. I dagsläget är det uppemot ett års eftersläpning. En *just in time*-princip bör vara ledstjärna. Ambitionen bör vara ett kvartals fördröjning.
- *För det tredje*, rätt utformat och med tydliga prioriteringar kan en uppskalning av systemet genomföras. Vi menar att även kortare utbildningsinsatser kan ingå om resultat kan följas upp på ett likartat sätt.

Det trestjärniga *rating*-system som finns inom ramen för tjänsten *stöd och matchning* kan verka som ledstjärna och bör växlas upp till att omfatta hela AF:s tjänsteutbud.¹¹⁶

¹¹² AF:s hemsida (17 oktober 2017)

¹¹³ Underlagsrapport Katrin Östman, intervju med bland annat Mindhammar (mars 2018).

¹¹⁴ Not: Uppgifter från arbetsmarknad.se och Elmsquared.

¹¹⁵ Not: Se även Svenskt Näringslivs delrapport "Made in Australia" för genomlysning av *Star rating*-systemet i STOM.

¹¹⁶ Hur ser de samhällsekonomiska effekterna ut av ökad resultatstyrning? Det finns naturligtvis sådana, men vi vill vara försiktiga att göra för stora överskattningar. Vår reform är primärt en utgiftsreform, inte en sysselsättningsreform. Fullt utfört gör vi ett grovt antagande i *Made in Australia (2017)* att en effektivitetshöjning i nivå med Australien-reformerna i slutet av nittiotalet skulle leda till kortare arbetslöshetstider och i förlängningen uppemot 15 000 färre arbetslösa i svenska förhållanden. Antaganden: Nuvarande genomsnittsarbetslöshetstid: cirka 40 veckor. AF påverkan 16 procent, enligt Lämnatundersökning = 6,4 veckor. Effektivitetsökning enligt Australienreform: cirka 25 procent. = 1,6 veckors kortare genomsnittsarbetslöshetsperiod. Enligt VÅP 14 = En vecka mindre genomsnittsarbetslöshetsperiod ger 0,2 procentenheters lägre jämviktsarbetslöshet. Sammantaget = 0,3 enheter lägre jämviktsarbetslöshet, eller 15 000 färre arbetslösa (räknat på 7 procent och 350 000 arbetslösa).

Stärkt kundmakt bör ingå där det är lämpligt. Den kanske viktigaste effekten i ett resultatsystem är dock att kunna styra volymer. Samtidigt bör utsortering av upphandlade leverantörer som inte genererar tillräckliga resultat växlas upp rejält.

Resultatstyrning är också viktigt vad gäller utbildningar. Vi förespråkar en genomgripande kursändring kring upphandlade utbildningsinsatser. På kort sikt föreslår vi att ett 70-procentsmål införs för arbetsmarknadsutbildningar fram till dess att en ny huvudman ansvarar för upphandling av arbetsmarknadsutbildning, till exempel Yrkeshögskolan eller yrkesvux.

Förberedande utbildning som alltså övervägande ger *negativa* utfall och *lägre* framtida arbetsinkomst enligt Riksrevisionen bör avvecklas per omgående. En sådan reform måste gå hand i hand med tydligare drivkrafter till jobb samtidigt som fler riktiga enkla jobb och nya vägar till jobb utformas.

Det är tydligt att en *work first*-inriktning som leder mot riktiga enkla jobb, i riktiga företag, faktiskt leder till bättre utfall. Senast i mars 2018 redovisade till exempel Arbetsmarknadsekonomiska rådet positiva resultat för personer som fick mer lågkvalificerade jobb och som genererade en väsentligt högre arbetsinkomst sett över tid.

Det förefaller även finnas en större rörlighet till mer avancerade jobb sett över tid än vad som tidigare har befarats (cirka 40 procent går vidare till mer kvalificerade uppgifter i takt med tiden). Detta slår delvis hål på argument om eventuell brist på yrkesmässig rörlighet i jobb som kräver lägre kvalifikationer.¹¹⁷ Dessa nya insikter bör tas tillvara.

Reformområde III: Renodla programinsatser och lönestöd

Det finns inget egenvärde av varken den flora av stöd som finns i dag, eller stöden i sig. Anställningsstöd är i grunden en politisk konstruktion för att komma åt en stלבent lönebildning med flera baksidor: konkurrenssnedvridning, dödviktseffekter och undanträngningseffekter för att nämna några.

Ett land som Tyskland har visat att storleken på utgifterna kan minska med struktur-reformer som sänker trösklar in i arbete och stärker drivkrafter till jobb, vilket redovisas mer utförligt i kapitlet om exempel-länder.

Sverige bör ha som ambition att närma oss Tysklands nivåer vad gäller kostnaden för programinsatser i förhållande till BNP samtidigt som kostnadsminskningen innebär en justering av finansieringen av arbetsförmedlingssystemet med lika mycket.

Förenkla därför de arbetsmarknadspolitiska stöd som finns i dag och utgå från vilket stöd den enskilde och en tilltänkt arbetsgivare behöver.

Regeringen har redan föreslagit en sammanslagning av fem lönestöd till ett i årets budgetproposition. Det är en lovvärd början som bör följas upp med fler reformer i samma riktning.

¹¹⁷ Calmfors et al, Arbetsmarknadsekonomiska Rådet (mars 2018)

Inför samtidigt en 1:2-princip i programinsatser: varje ny insats som införs måste mötas av att två åtgärder avvecklas.

Extratjänster har visat sig vara en ovanligt dyr reform som dessutom förefaller missa målgruppen. Vi anser det inte befogat att satsningen får fortsätta utan den bör gradvis läggas ned under nästa mandatperiod.

Under nästa mandatperiod bör även arbetet med *etableringsanställningar* fortgå enligt den principöverenskommelse som finns mellan parterna på arbetsmarknaden. Det torde även innebära att fler lönestöd kan slås samman och ersättas av *etableringsanställningar*.

Reformområde IV: Stärk transparensen: Utveckla en digital Sverige-karta för benchmark mellan AF-kontor

Som en del i att mäta och följa upp resultat ska även AF:s interna enheter mätas och följas upp på ett tydligt och synliggjort sätt. Transparens måste i centrum för en ny reform, oavsett om vi mäter resultat som prestationer i övrigt.

Länder som Tyskland och Danmark arbetar aktivt med öppna jämförelser av såväl insatser som enskilda kontors prestationer. I Tyskland tog man fram en digital resultat-karta för transparent *benchmark* vid den stora omläggningen av systemet i början av 2000-talet.

Genom ett trafikljus-system beroende på ett kontors effektivitet kunde tyskarna snabbt få vetskap om ett kontor fungerade väl (grönt ljus), om ett kontor fungerade på medelnivå (orange ljus) eller om resultaten var bristande (rött ljus).

Inför denna rapport har Svenskt Näringsliv med samma utgångspunkter utvecklat en digital Sverige-karta över samtliga AF:s kontor med data från myndighetens egna resultatparametrar.¹¹⁸

Orsakerna till vårt förhållningssätt är flera. Att vara transparent om hur resultaten fördelar sig på lokal nivå är avgörande för att öka förändringstrycket i organisationen och även konstruktivt följa upp kontor med svaga resultat.

Det är även av vikt för såväl den enskilde arbetssökanden som företagen att känna till hur resultaten fördelar sig över landet. Dessutom ser vi i det korta perspektivet – fram till dess att samtliga reformdelar får genomslag – ett värde i att jämföra enskilda kontor med prestationer från upphandlade leverantörer, även om tjänsterna inte är snarlika.

Det är notoriskt svårbedömt att mäta AF-systemets prestationer och bidrag till matchningsarbetet. Särskilt utmanande är det att härleda det eventuella utfallet till satsade skatte-kronor. Under åren har dock granskningsmyndigheter som Riksrevisionen tagit fram modeller för att räkna på enskilda arbetsförmedlingskontors förbättringspotential. Och AF har dessutom på eget initiativ släppt en effektivitetsrapport som bygger på samma principer som Riksrevisionens.

¹¹⁸ Även utan AF:s ”matchningsuppdrag” bedömer vi att kartan kan vara relevant för att mäta till exempel effektivitet i relation till sanktionsåtgärder eller framtida andra mått på prestation

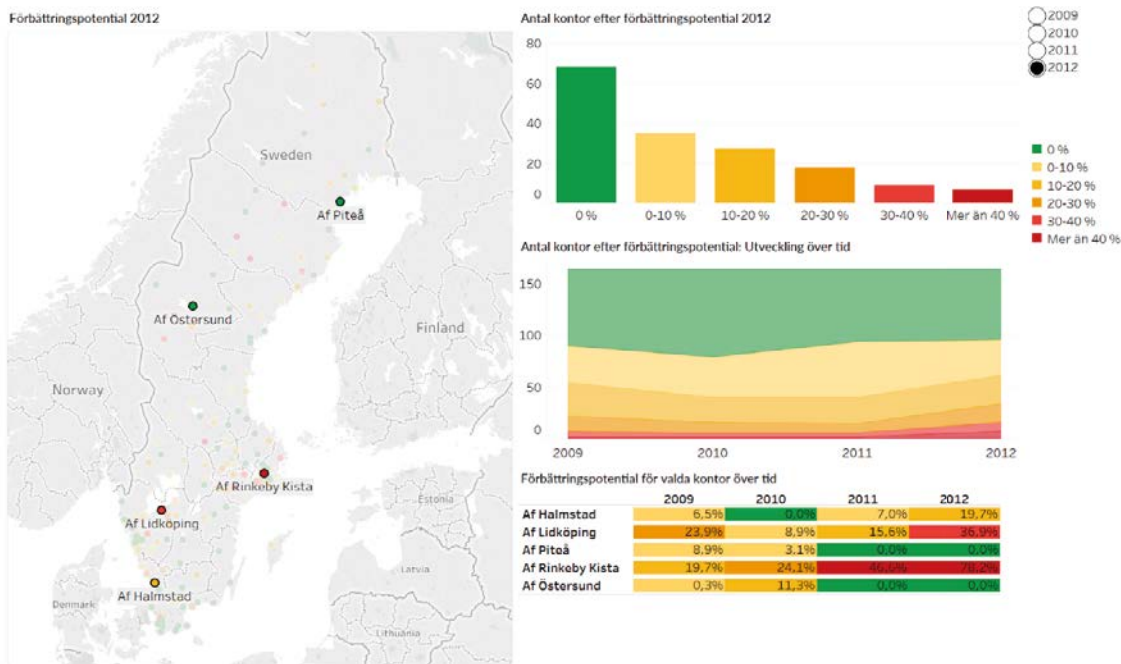
Måttet som används är övergångar till arbete eller studier. Analysen byggde på en DEA-modell (*Data Envelopment Analysis*) och visar relativa effektivitetsmått för 185 arbetsförmedlingskontor under perioden 2004 till och med 2010.

Under 2013 överlämnade Riksrevisionen modellen till Arbetsförmedlingen med uppmaningen att utveckla rutiner för att möjliggöra en regelbunden uppföljning av effektivitetsmätningarna, vilket AF sedermera har gjort.

Arbetsförmedlingen har dessutom genomfört en egen studie enligt samma modell, för perioden 2009 till och med 2012. Det intressanta med den förra resultatredovisningen är att vissa kontor hade en förbättringspotential om 50 till 80 procent (!) givet samma nivå på satsade resurser. Den genomsnittliga nivån låg på cirka 8 procent. Det viktiga i vår argumentation är dock inte historiska data utan att statistiken faktiskt finns och kan ingå i den digitala Sverigekartan.

Vi har begärt ut nya data på resultaten inför publiceringen av denna rapport men blivit nekade att få ut relevant och uppdaterat material. Myndigheten signalerar dock att ambitionen är att följa upp resultaten under 2018. Det är goda nyheter eftersom det innebär att aktuella siffror skyndsamt kan uppdateras i den digitala Sverigekartan.

Svenskt Näringslivs digitala Sverigekarta för benchmark mellan kontor (DEA-modell)



Metoden bakom Svenskt Näringslivs förslag om en digital Sverigekarta*

DEA-metoden utvecklades i slutet av 70-talet. Det finns ett mycket stort antal publicerade studier som tillämpar den, och den får därmed anses erkänd och vedertagen. AF använder metoden för att internt följa upp kontorens effektivitetspotential.

Metoden går i korthet ut på att jämföra effektiviteten mellan olika enheter, i detta fall arbetsförmedlingskontor. För att göra denna jämförelse behöver prestationerna och resurserna definieras. I den aktuella studien anses prestationer vara övergång till arbete och övergång till studier för inskrivna på arbetsförmedlingskontoren. Resurserna som används för att nå prestationerna definieras som lokalyta, antal anställda, med flera.

Ett kontor anses vara effektivt när det bland övriga kontor inte finns något annat kontor som åstadkommer fler prestationer givet tillgängliga resurser. Omvänt, om det finns andra kontor som åstadkommer fler prestationer givet tillgängliga resurser, har det observerade kontoret en förbättringspotential, vilken DEA-metoden kan mäta.

Fördelar och nackdelar med metoden

DEA-metoden har flera förtjänster. Metoden lämpar sig väl för utvärdering av tjänster, eftersom den kan väga ihop flera resurser och prestationer till ett samlat mått på effektivitet. En annan styrka med metoden är att den jämför de kontor som inte är resurseffektiva med de som är det. Ett kontor som inte presterar effektivt har effektiva referenskontor, från vilka kontoret kan dra lärdomar för att förbättra sitt arbete.

Nackdelarna med metoden är att den är känslig för mätfel och slumpmässiga variationer i data. Metoden förutsätter, för att resultaten inte ska bli missvisande, att alla kontor rapporterar resurser och prestationer på ett likvärdigt sätt. Metoden tar inte hänsyn till osäkerhet i data, utan gör antagandet att alla kontor rapporterar på samma sätt.

Viktigt att poängtera är att DEA-metoden producerar ett *relativt* mått på effektivitet. Kontoren jämförs endast med varandra, och inga slutsatser går därmed att dra om effektiviteten hos Arbetsförmedlingen i absoluta termer, eller i relation till andra organisationer, exempelvis externa utförare av arbetsförmedlingstjänster.

Metoden kan med andra ord inte mäta om de kontor som anses effektiva skulle kunna öka sin effektivitet ytterligare. Uttalanden i form av "vår bedömning är att Arbetsförmedlingen har hög effektivitet", som förekommer i Arbetsförmedlingens studie, är därför tveksamma. En ytterligare svaghet är att vissa kontor med "grönt ljus" inte kunde mätas. Exakt hur många dessa är kan inte AF svara på.

Trots metodens tillkortakommanden bedömer vi att den är lämplig för uppföljning av Arbetsförmedlingens effektivitet och ett bra komplement till en mer tydlig utveckling av *rating*-system av AF:s övriga tjänsteutbud. Vi anser att detta är en bra början trots vissa svagheter i uppföljningsmetodiken.

* Baserat på Riksrevisionen (2012), AF:s effektivitetsmätning av kontor (2015). Digitala kartan är framtagen i samarbete med analysföretaget Elmsquared (2018).

Sammantagen reformplan för mandatperiod 2018-2022

Vårt förslag är tydligt: Omfånget för AF-systemet begränsas. Det operationella innehållet förändras och tydliggörs, vilket medför ökad effektivitet. Sammantaget leder vår reform till lägre utgifter för företagen och för skattebetalarna.

Övergripande reformriktning de närmaste åren innebär att myndigheten koncentrerar sitt uppdrag på myndighetsutövning och kontrollfunktion av *lämpligt arbete* och kontroll av lönestöd. En *work first*-princip införs. *Förnyelseresan* avbryts.

Myndigheten ska även arbeta mer fokuserat med kartläggning och screening vid inskrivning genom statistiskt objektivt bedömningsstöd. Upphandling av externa tjänster ska därutöver prioritera resultatstyrning genom *star rating*-system. Insatsen *stöd och matchning* följs upp och utvecklas med en mindre och kortare utbildningsinsats samtidigt som andra utbildningsinsatser gradvis avvecklas.

Programinsatser och lönestöd förenklas och renodlas. Inför en 1:2-princip: varje ny åtgärd som införs innebär att två andra åtgärder avvecklas. Extratjänster avvecklas. En ledstjärna är att Sverige når tysk nivå på utgifter i relation till BNP om högst 1,5 procent före nästa mandatperiods slut.

Programanslaget 1:3 halveras och förvaltningsanslaget återgår till 2008 års nivå. Sammantaget innebär en justering på kostnadssidan en besparing i storleksordningen 15 till 20 miljarder kronor för nästkommande mandatperiod.

Analysavdelningens uppdrag ses över. En möjlig inriktning är att funktionen dels flyttas till IFAU, dels till SCB. IFAU och IAF förstärks samtidigt. Platsbanken konkurrensutsätts fullt ut och öppnas upp för andra förmedlingsaktörer. EU-kommissionens förordning 2016/589 implementeras, vilket innebär ökat samarbete med EU-nätverket EURES.

Matchningsuppdraget stryks ur myndighetens instruktion. Ny inriktning innebär en prioritering av individer som behöver särskilt stöd. Uppdraget att "bidra till ökad sysselsättning" ersätts med "fokusera på kontrollfunktioner och myndighetsutövning".

Konkreta reformpunkter på vägen mot en gradvis avveckling av AF:

1. Inför objektivt statistiskt bedömningsstöd och delge möjligheter och begränsningar transparent till arbetssökande.
2. Inför resultatssystem liknande *star rating* för hela tjänsteutbudet. Insatsen *stöd och matchning* förstärks samtidigt som insatser utan resultatuppföljning avvecklas.
3. Inför *benchmark*-system i enlighet med DEA-analys på en transparent digital Sverigekarta.
4. Påbörja utfasning av ineffektiva åtgärder till andra huvudmän, till exempel i det reguljära utbildningsväsendet.
5. Påbörja flytt av myndighetsfunktioner i enlighet med översynen ovan.

Källförteckning

Litteratur

Arbetsförmedlingen, "En effektivitetsmätning av arbetsförmedlingskontor 2009–2012" (2015)

Arbetsförmedlingens prognos 2018–2021 (februari 2018)

Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsrapport (2017)

Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2017 (februari 2018)

Arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik (februari 2018)

Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2016 (2017)

Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2015 (2016)

Bonin, "Labour market reforms and integration strategies – what can Sweden learn from Germany?". Presentation på Svenskt Näringslivs arbetsmarknadskonferens (2016)

Calmfors et al, Arbetsmarknadsekonomiska Rådet (mars 2018)

Danielsson Öberg, "Två år efter SAAB-kraschen" (2013)

Elmqvist, "För många kockar i den arbetsmarknadspolitiska soppan" (juli 2017)

Finn, "Subcontracting employment services – The design and delivery of outcome based and black box contracts", written för the European Commission" (2011)

Gerdes, "Does performance information affect job seekers in selecting private providers in voucher-based ALMP programs?" (2015)

Grubb, "Australia's quasi-market delivery of case management" (2006)

Hamilton och Östman, Svenskt Näringsliv: Made in Australia (2017)

Hamilton och Östman, Svenskt Näringsliv: Made in the United Kingdom (2017)

Hamilton, Svenskt Näringsliv: Så vann Tyskland EM-guldet i jobbskapande (2016)

Hamilton, Svenskt Näringsliv: Storbritanniens jobbmirakel (2015)

IFAU, "Enhetlighet och träffsäkerhet i arbetsmarknadspolitiken – hur använder arbetsförmedlare statistisk profilering i mötet med arbetssökande" (2014)

IFAU, "Hur ofta träffas arbetssökande och arbetsförmedlare?" (2015)

IFAU, "Försämrade effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning" (2016)

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) "Tillämpningen av regelverket för lämpligt arbete" (november 2017)

Jansson & Kilsved, "Rapport för Svenskt Näringsliv, Nya aktörer för arbetsförmedling – spotmarknad eller dynamisk förstärkelse?" (2009)

Krug & Stephan "Is the contracting out of intensive placement services more effective than provision by the PES? Evidence from a randomized field experiment" (2013)

- Rehwald, Rosholm och Svarer "Are public or private providers more effective?" (2015)*
- Riksrevisionen, "Effekter av Arbetsförmedlingens Förberedande och orienterande utbildning" (2017)*
- Riksrevisionen: "Arbetsförmedlingens arbete vid varsel – Ett bidrag till effektiva omställningsinsatser?" (2014)*
- SOU 2017/ 82 Fahlberg et al, Arbetsmarknadsutredningens delbetänkande: Vägledning för framtidens arbetsmarknad (oktober 2017)*
- Statskontoret, "Kostnader för arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux – en jämförelse" (2012)*
- Statskontoret, "Uppföljning av satsningen på moderna beredskapsjobb i staten" (september 2017)*
- Thuesen, Bille, Pedersen "Styrning av den kommunale beskäftigeindsats" (2017)*
- Timbro, Undanträngningsarbeten (2017)*
- Weise, "Behind the German jobs miracle" (2014)*
- Winterhagen, Heinze, Spermann, ZEW, Centre for European Economic Research "Deregulating job placement in Europe: a microeconomic evaluation of an innovative voucher scheme in Germany" (2006)*
- Zimmermann, "Labour market reformes in Germany" Presentation (2015)*
- Zimmerman, "And then there were four... How many (and which) measures of active labour market policy do we need" (2007)*

Mediekällor och institut

- Arbetsmarknadsnytt, "Kommunalt twättereri dopas med statliga pengar" (mars 2018)*
- Bemanningsföretagen branschstatistik (2016)*
- Centre for Economic and Social Inclusion (CESI): "Work Programme statistics: Inclusion analysis" (2014)*
- Dagens Arena, "Arbetsförmedlingen: 35 procent har ingen handlingsplan i tid" (november 2017)*
- Demoskop, genomfördes på Svenskt Näringslivs uppdrag en undersökning riktad till 1 000 personer med frågor om Arbetsförmedlingen (2016)*
- Department for Work & Pensions, Government Social research "Work Programme evaluation: Operation of the commissioning model, finance and program delivery" (2014)*
- Ekenger, "Reformera systemet för arbetsmarknadsutbildning", debattartikel i Dagens Samhälle (2015)*
- Europe Economics (2015)*
- National audit office "The Work Programme" (2014)*
- Nordic Brand om myndigheters förtroende (juli 2017)*
- OECD:s databas för "Expenditures for Active Labour Market Policy" (data till 2015)*
- Regeringsbeslut A2016/0149/A: "Uppdrag till Arbetsförmedlingen att bedriva ett pilot-projekt om godkännande av EURES-medlemmar och EURES-samarbetspartners" (2016)*

Rigsrevisionen, "Notering till statsrevisorerna" (Danmark 2013)

SVT Nyheter, "Arbetsförmedlingen flytt spräcker budgeten" (oktober 2017)

Sveriges Radio "Svidande kritik mot Arbetsförmedlingen" (februari 2018)

Svenskt Näringslivs Rekryteringsenkät (mars 2018)

SCB Rekryteringsstatistik (K3 2017)

SVT Nyheter: "Jakten på arbetskraft" (februari 2018)

SVT Nyheter Halland "Bussbolagets lösning på förarbristen" (mars 2017)

SVT Nyheter, "Bottensiffror för Arbetsförmedlingens CV-tjänst" (september 2016)

Sjöberg och Sandström "Snart hittar du många fler jobb hos oss" (SvD 2016)

Sveriges Radios Lördagsintervju med Mikael Sjöberg (2016)

Sveriges Radio "Arbetsförmedlingen missar målen" (december 2017)

The Economist "Germany: Special Report" (2006)

Tiegte, Danske Hvervs, "Rigsrevisionen dokumenterer at private jobrådgivere är billigare än job centers" (2013)

TNS Kantar, Medieakademiens förtroendebarmeter (mars 2018)

TNS Kantar, förtroende för myndigheter (juli 2017)

Vänersborgs hemsida, "Framtidens kompetensbehov" (oktober 2017)

Underlagsrapporter

Elmqvist och Elm, "Transparens, resultat och effekt – Om transparent återgivande av resultat inom arbetsmarknadspolitiken" (mars 2018)

Östman "PM om profilering och rating-system: hur har Arbetsförmedlingen gått vidare med Svenskt Näringslivs rekommendationer? Intervjuer med bland annat Maria Mindhammar, Martin Kruse och Catharina Lanneborn" (mars 2018)

Ydstedt "Hartz tio år efter reformerna" (2015)

Intervjuer och samtal som refereras till i rapporten

Cornelia Spross och Lars Andresen, BA i Berlin (2013)

Eva Dunér, McDonald's i Göteborg. Samtal under SME-dagen på Svenskt Näringsliv (oktober 2017)

Helle Rasmussen, STAR, Köpenhamn (2017)

John Glen, Mp, Houses of parliament, Westminster (2015)

Jörgen Bang-Petersen, DA, Köpenhamn (2017)

Patricia Steiner, tyska ambassaden i Stockholm (2016)

Torbjörn Traneas, Ekonomiska Rådet Köpenhamn (2017)

Tony Wilson, Learning and working institute (februari 2018)

www.svensktnaringsliv.se

Storgatan 19, 114 82 Stockholm

Telefon 08-553 430 00