

Redaktörer:  
Andreas Bergström  
och Lars Calmfors

# Framtidens arbetsförmedling



FORES

Susanne Ackum • Pernilla Andersson Joona • Bruno Crépon  
Anders Forslund • Laura Hartman • Martin Lundin • Helene Norberg

**FORES**



**FORES**

## **Framtidens arbetsförmedling**

Redaktörer: Andreas Bergström och Lars Calmfors

Grafisk form: Ivan Panov

Fores, Kungsbroplan 2, 112 27 Stockholm

08-452 26 60  
brev@fores.se  
www.fores.se

Tryck: Spektar, Bulgarien 2018  
ISBN: 978-91-87379-46-8

**Fritt tillgängligt med vissa rättigheter förbehållna.** Fores vill ha största möjliga spridning av de publikationer vi ger ut. Därför kan publikationerna utan kostnad laddas ner via [www.fores.se](http://www.fores.se). Enstaka exemplar kan också beställas i tryckt form via [brev@fores.se](mailto:brev@fores.se). Vår hantering av upphovsrätt utgår från Creative Commons Erkännande-Ickekommersiell-Ingå bearbetningar 3.0 Unported License (läs mer på [www.creativecommons.se](http://www.creativecommons.se)). Det innebär i korthet att det är tillåtet att dela, det vill säga att kopiera, distribuera och sända verket, på villkor att Fores och författaren anges, ändamålet är icke kommersiellt och verket inte förändras, bearbetas eller byggs vidare på.



Redaktörer:

**Andreas Bergström  
och Lars Calmfors**

# **Framtidens arbetsförmedling**

Susanne Ackum • Pernilla Andersson Joona • Bruno Crépon  
Anders Forslund • Laura Hartman • Martin Lundin • Helene Norberg

# Innehåll

|  |            |
|--|------------|
| <b>Förord</b>  | <b>ix</b>  |
| <b>Framtidens arbetsförmedling<br/>– sammanfattande slutsatser</b><br><i>Andreas Bergström och Lars Calmfors</i>   | <b>1</b>   |
| <b>Subventionerade anställningar - avvägningar och<br/>empirisk evidens</b><br><i>Anders Forslund</i>  | <b>37</b>  |
| <b>Utmaningar för vuxenutbildningen</b><br><i>Susanne Ackum</i>  | <b>71</b>  |
| <b>Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa<br/>mottagare av försörjningsstöd</b><br><i>Martin Lundin</i>  | <b>117</b> |
| <b>Arbetsförmedlingen och nyanländas etablering<br/>på arbetsmarknaden: tidigare erfarenheter<br/>och framtida utmaningar</b><br><i>Pernilla Andersson Joona</i> | <b>157</b> |
| <b>Profileringsverktyg och tillitsbaserad styrning<br/>– synergi snarare än motsättning</b><br><i>Laura Hartman</i>  | <b>201</b> |
| <b>Private providers of labor market services:<br/>a review of the evidence</b><br><i>Bruno Crépon</i>   | <b>239</b> |
| <b>Hur kan externa aktörer bidra till<br/>bättre arbetsförmedlingstjänster?<br/>– eller "It's all about execution"</b><br><i>Helene Norberg</i>                  | <b>299</b> |

# Förord

Den största utmaningen på arbetsmarknaden idag är att få arbetslösa i utsatta grupper – utomeuropeiskt födda, personer som saknar gymnasiekompetens, äldre och personer med funktionsnedsättningar – i arbete. Samtidigt är vi mitt i en högkonjunktur där många företag har svårt att hitta rätt personal.

Arbetsförmedlingen är därmed viktigare än någonsin, eftersom myndigheten har en central roll i att matcha så att arbetsgivare som behöver rekrytera och arbets sökande finner varandra. Men Arbetsförmedlingen har rekordlåga förtroendesiffror. Regeringen har tillsatt en utredning med mycket breda direktiv som ska se över olika alternativ för dess framtid. Allianspartierna har aviserat att de ska lägga ner Arbetsförmedlingen i dess nuvarande form och privatisera arbetsmarknadstjänsterna om de får makten. Stora förändringar kan komma att genomföras. Därför är det rätt tid för en tankesmedja att lyfta fram forskning om arbetsmarknadspolitiken för att bidra till bästa möjliga debatt och beslut.

Vi har försökt täcka in några av de områden som är mest centrala för att matcha arbetslösa med lediga jobb. Till vår hjälp har vi haft några av Sveriges kunnigaste på området som skrivit var sitt kapitel i

denna antologi. Medverkar gör även en av Europas ledande forskare när det gäller användningen av externa aktörer för arbetsförmedling, Bruno Crépon från det franska forskningsinstitutet CREST (Centre for Research in Economics and Statistics). Vår ambition har varit att skildra nyanserna i den forskning som finns på respektive område, inte att söka rubriker med löst underbyggda, radikala förslag. Varje författare står endast för sitt kapitel.

Parallellt med att vi rekryterade författare för de olika ämnen vi ville täcka, satte vi samman en referensgrupp med representanter för Almega (som organiserar de företag som utför många av de arbetsmarknadstjänster som upphandlas), Arbetsförmedlingen, LO, Svenskt Näringsliv och TCO. Referensgruppen har följt arbetet, träffat författarna och gett inspel. Gruppen har bidragit med kloka synpunkter men har inget ansvar för slutprodukten.

Vi har även haft möten med den pågående statliga utredningen på området. I viss utsträckning kan den här boken beskrivas som en skuggutredning, även om vi inte direkt har utgått från utredningsdirektiven och inte täcker precis samma ämnen. Vår förhoppning är att det som framkommer här och på de seminarier vi ordnar inom projektet ska komma till nytta i utredningens arbete.

Som vanligt hos Fores har varje text granskats av två kunniga personer, anonyma för författaren.

Tack till referensgruppen: Ulf Lindberg, senare ersatt av Andreas Åström, Almega; Annika Sundén, Arbetsförmedlingen; Torbjörn Hållö, LO; Leif Klingensjö, SKL; Edward Hamilton, Svenskt Näringsliv och Kristina Lovén Seldén, TCO. Tack till författarna, som har hållit deadlines och tålmodigt arbetat in kommentarer från alla håll; till de anonyma granskarna, som har säkrat kvaliteten; till Mats Wadman och Lars Sjöström som har bistått med kloka reflektioner från många år på Arbetsförmedlingen och dess föregångare; till Martina

Lind, som kom med den ursprungliga idén samt till kollegor och andra som har funnits omkring oss och stöttat i stort och smått. Slutligen ett stort tack till Almega, Svenskt Näringsliv, Jan Wallanders och Tom Hedelius stiftelse samt Tore Browaldhs stiftelse som har bidragit till finansieringen.

Stockholm, 31 maj 2018,

Andreas Bergström

Lars Calmfors



# Framtidens arbetsförmedling – sammanfattande slutsatser<sup>1</sup>

Andreas Bergström och Lars Calmfors

**Andreas Bergström** är vice vd och leder Fores program för ekonomiska reformer och entreprenörskap. Han har en bakgrund som medicinjournalist och har arbetat som politisk tjänsteman, främst med social-, utbildnings-, jämställdhets- och antidiskrimineringspolitik.

**Lars Calmfors** är professor emeritus i internationell ekonomi vid Stockholms universitet, forskare vid IFN och vetenskaplig rådgivare vid Fores. Han har tidigare varit ordförande i bland annat Ekonomiska rådet, EMU-utredningen, Finanspolitiska rådet och Arbetsmarknadsekonomiska rådet. Hans forskningsområden är arbetsmarknads- och makroekonomi.

---

<sup>1</sup> Vi är tacksamma för synpunkter på vår inledning från Mattias Goldmann, Edward Hamilton, Andreas Åström och samtliga svensktalande författare i antologin.

# 1 Inledning

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken sågs länge som en av grundpelarna i den svenska arbetsmarknadsmodellen. Den utgjorde en integrerad del av 1950-talets Rehn-Meidnermodell som syftade till en produktivitetsbefrämjande strukturuomvandling. Genom platsförmedling, omskolning och flyttbidrag skulle arbetskraft som friställdes i stagnerande sektorer med låg produktivitet slussas till nya mer produktiva jobb i expanderande sektorer.

Denna mer tillväxtinriktade inriktning av arbetsmarknadspolitiken kom emellertid från mitten av 1970-talet att gradvis ersättas av ett mer stabiliseringspolitiskt fokus. Arbetsmarknadsprogrammen började i allt högre grad användas för att hålla nere den öppna arbetslösheten i lågkonjunkturer. Så var fallet för arbetsmarknadsutbildningen, men det tillkom också successivt allt fler former av subventionerad sysselsättning. Den stabiliseringspolitiska inriktningen blev särskilt tydlig under 1990-talskrisen då en expansion av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, och inte minst då av arbetsmarknadsutbildningen, blev den främsta försvarslinjen mot den stigande arbetslösheten. Men arbetsmarknadsprogrammen spelade också en liknande roll under lågkonjunkturen efter den internationella finanskrisen 2008/09.

Under de två senaste decennierna har arbetsmarknadspolitikens inriktning ännu en gång förändrats. Det har skett i takt med att antalet personer med svag förankring på arbetsmarknaden ökat. Politikens fokus har gradvis förskjutits mot att försöka hjälpa dessa till sysselsättning. Idag utgör dessa grupper (lågutbildade, äldre arbetslösa, utomeuropeiskt födda och personer med funktionsnedsättning) cirka 80 procent av de inskrivna vid Arbetsförmedlingen.<sup>2</sup> Dess uppdrag har formellt vidgats till att ta huvudansvaret för nyanländas

---

<sup>2</sup> Arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik (2018).

etablering på arbetsmarknaden och att svara för arbetslivsinriktad rehabilitering av arbetslösa.

De beskrivna inriktningsförändringarna har lett till att arbetet med att tillgodose arbetsgivarnas rekryteringsbehov har eftersatts. Utvecklingen har gått från att förmedla arbete och slussa arbetskraft mellan stagnerande och expanderande verksamheter till att hjälpa personer som står långt från arbetsmarknaden in på den. Man kan tala om en ond cirkel. En effektiv etablering av svårplacerade på arbetsmarknaden kräver bra kontakter med arbetsgivarna. Men ju fler arbetssökande förmedlingen får ansvar för, desto mer inriktad blir den på att rusta dem för arbetsmarknadens krav och desto mindre tid blir kvar för att odla arbetsgivarkontakterna. Då blir man ännu sämre på att få de arbetssökande i arbete och tvingas fokusera ytterligare resurser på dem. Det leder till att arbetsgivarkontakterna blir ännu mer lidande och så vidare. Som en reaktion på detta har Arbetsförmedlingens matchningsuppdrag, inkluderande mer fokus på arbetsmarknadens rekryteringsproblem och arbetsgivarkontakter, betonats mer under de allra senaste åren. Bland annat anges som första mål i myndighetens regleringsbrev för 2018 att ”matchningen på arbetsmarknaden ska förbättras och rekryteringsproblem motverkas genom bland annat intensifierade förmedlings- och vägledningsinsatser.”<sup>3</sup>

Mot den skisserade bakgrunden är det inte svårt att förstå den utbredda kritiken mot Arbetsförmedlingen. Den är den myndighet som 2017 hade lägst förtroende bland allmänheten i Kantar Sifos anseendeindex.<sup>4</sup> Det finns ett utbrett missnöje bland företagen med Arbetsförmedlingen som rekryteringskanal.<sup>5</sup> Såväl Riksrevisionen som Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen har nyligen riktat

---

<sup>3</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Arbetsförmedlingen (2017).

<sup>4</sup> Kantar Sifo (2017).

<sup>5</sup> Svenskt Näringsliv (2018a,b).

hård kritik mot Arbetsförmedlingen på flera punkter.<sup>6</sup> Allianspartierna anser att Arbetsförmedlingen i sin nuvarande form bör läggas ner: En bantad myndighet ska fokusera på myndighetsutövning, medan huvuddelen av den övriga verksamheten ska privatiseras.<sup>7</sup> Svenskt Näringsliv har framfört liknande förslag.<sup>8</sup>

En statlig utredning ser för närvarande över myndighetens verksamhet och framtida roll. Utredningen har mycket breda direktiv, som bland annat omfattar samverkan och ansvarsfördelning mellan Arbetsförmedling, kommuner och andra aktörer, hur arbetsmarknadsutbildningen ska förhålla sig till andra utbildningsformer, om Arbetsförmedlingen har ett ändamålsenligt uppdrag samt hur externa aktörer kan bidra.<sup>9</sup> I ett tilläggsdirektiv har utredningen även fått i uppdrag att föreslå hur kommuner ska kunna medverka i arbetsmarknadspolitiken och hur de delar av Arbetsförmedlingens uppdrag som inte innebär myndighetsutövning kan läggas ut på andra aktörer.<sup>10</sup> I ett delbetänkande om vägledning har utredningen bland annat lämnat förslag om att inrätta en digital plattform där individer ska få information och orienterande vägledning inför val av studier och arbete samt information om studiefinansiering och validering.<sup>11</sup> Vi har under arbetet med den här boken fört samtal med den pågående utredningen.

Det finns en rad aspekter som är centrala om man vill förbättra arbetsmarknadspolitikens effektivitet. Vår antologi är ett försök att analysera ett antal av dessa.

---

6 Riksrevisionen (2017) analyserade försämringen av matchningen på arbetsmarknaden och menade att Arbetsförmedlingen måste förbättra sina analyser av orsakerna till detta för att bättre kunna bedöma vilka insatser som bör komma ifråga för olika arbetssökande. Riksrevisionen (2018a) kritiserade förmedlingen för bristfälliga analyser av insatserna inom etableringsuppdraget och av varför dessa leder till att så få kommer i arbete. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2017) fann att Arbetsförmedlingens bedömningar av vilka arbeten som är lämpliga för olika arbetssökande "i stor utsträckning inte är välgrundade" och att Arbetsförmedlingen "sällan eller aldrig underlättat arbetslöshetskassan när den arbetssökande inte vidgat sitt geografiska eller yrkesmässiga sökrområde".

7 KristerSSon med flera (2018).

8 Svenskt Näringsliv (2018b).

9 Dir. 2016:56.

10 Dir. 2017:71.

11 SOU 2017:52.

1. Hur effektiva är olika typer av program? Här diskuterar *Anders Forslund subventionerade anställningar* och *Susanne Ackum arbetsmarknadsutbildning och annan vuxenutbildning*.
2. Hur främjas bäst olika gruppers etablering på arbetsmarknaden? *Martin Lundin* analyserar *vilka insatser som är bäst lämpade för mottagare av försörjningsstöd* och *Pernilla Andersson* *Joona nyanländas integration*.
3. Hur ska Arbetsförmedlingens interna arbete bedrivas? *Laura Hartman* fokuserar på frågan om *hur användningen av statistiska beslutsstöd (profileringsverktyg) kan kombineras med så kallad tillitsbaserad styrning av myndigheten* i syfte att på bästa sätt tillvarata medarbetarnas professionella kompetens.
4. I vilken utsträckning bör Arbetsförmedlingens verksamhet outsourcas? *Bruno Crépon* summerar *de internationella erfarenheterna av att använda privata aktörer*, medan *Helene Norberg* ger konkreta förslag om ytterligare *privatisering av Arbetsförmedlingens verksamhet*.

Digitala verktyg håller på att förändra förutsättningarna för förmedling av jobb. Ett tydligt exempel är matchning, som sker via plattformar som LinkedIn som är skapade för syftet och via sociala medier som Facebook. Korta uppdrag förmedlas direkt från uppdragsgivare till jobbsökande via sajter som Uber, Foodora och Tiptapp. Arbetsförmedlingen utvecklar även egna digitala tjänster för matchning.

Det växer även fram digitala verktyg för utbildning och validering. Flera verktyg fungerar dessutom motiverande, genom att på olika sätt påminna och uppmuntra användaren. En möjlig utveckling är att en del av den verksamhet som Arbetsförmedlingen idag

utför eller upphandlar i växande grad kommer att utföras av privata aktörer som verkar helt oberoende av myndigheten. När det gäller matchning har utvecklingen gått i den riktningen. Den som är van att använda digitala verktyg och är attraktiv på arbetsmarknaden tar knappast hjälp av en arbetsförmedlare för att hitta jobb att söka.

Samtidigt finns många andra som står längre från arbetsmarknaden och som behöver personlig service. Utbildning och validering kan förbättras med digitala verktyg, men de kommer sannolikt inte att ersätta den befintliga verksamheten inom överskådlig framtid. Verksamheterna ska fortfarande utföras av någon – en myndighet eller en extern aktör – och kvaliteten ska följas upp, sökande ska tilldelas insatser och så vidare.

## 2 Olika typer av program

### 2.1 Subventionerade anställningar

Utvärderingar av såväl utländska som svenska arbetsmarknadsprogram tyder på att subventionerade anställningar (anställningsstöd) kanske är det mest effektiva programmet för att få arbetslösa i reguljär sysselsättning.<sup>12</sup>

*Anders Forslund* ger en översikt av de olika anställningsstöd som använts under åren, alltifrån det tidiga 1980-talets rekryteringsstöd till de senaste årens vildvuxna flora av subventioner och av de förändringar som nu genomförs när flera tidigare stöd slås samman till *ett*, introduktionsjobb, samtidigt som de nya etableringsanställningarna ska införas. Forslund diskuterar vidare ett antal olika aspekter på stödets utformning: varaktighet, stödnivå, målgruppens storlek, behov av handledningsstöd, vem som ska ta arbetsgivaransvaret, hur detaljreglerade stöden bör vara och om de ska utgöra en rättig-

---

<sup>12</sup> Se till exempel Forslund och Vikström (2011) samt Card med flera (2017).

het eller kunna fås först efter anvisning från Arbetsförmedlingen.

Två huvudfrågor i Forsslunds framställning är den om målgruppen respektive hur beslut ska tas om vilka som ska kunna bli föremål för stödinsatserna. Ett centralt problem med subventionerade anställningar är att de tränger undan reguljära anställningar. Det har man ofta försökt hantera genom bestämmelser om att stöd bara ska ges till uppgifter som inte annars skulle utföras. Det innebär emellertid ett dilemma, eftersom forskningen visat att arbetsuppgifter som ligger de ordinarie så nära som möjligt är de mest effektiva för att få deltagarna i reguljär sysselsättning, samtidigt som de ger de största undanträngningseffekterna.

Ett sätt att komma runt detta dilemma är att fokusera anställningsstöden på dem som står längst från arbetsmarknaden. Då kan stora undanträngningseffekter vara ett pris värt att betala för att hålla uppe arbetskraftsdeltagandet. Det innebär mer konkurrens om jobben och därför att lönerna hålls tillbaka, vilket på sikt bidrar till högre total sysselsättning. Detta är ett argument för en relativt smal målgrupp. På basis av detta resonemang kan man ifrågasätta ändamålsenligheten med *nystartsjobben* som har en bred målgrupp av personer som varit arbetslösa respektive fått sjukpenning, rehabiliteringspenning, sjukersättning eller aktivitetsersättning under mer än ett år och utgör en *rättighet* för dessa. Forsslund befarar att denna konstruktion leder till en alltför stor volym på nystartsjobben. Han förordar program dit man måste *anvisas* av en arbetsförmedlare, eftersom det kan antas öka fokuseringen på dem som har störst behov av stöd.

En annan central fråga är varför inte arbetsgivarna använder lönekostnadssubventionerna i större utsträckning än som nu sker. Under det senaste decenniet har ett antal nya anställningsstöd lanserats men i de flesta fall har volymerna blivit långt mindre än

som avsetts.<sup>13</sup> Enligt Forslund kan detta hänga samman med att det funnits alltför många anställningsstöd och att de därför varit svåra för arbetsgivarna att hålla reda på. Forslund betonar också arbetsgivarnas *osäkerhet* om stödberättigades produktivitet som en tillbakahållande faktor för användningen av subventionerade anställningar. Denna osäkerhet skulle kunna minskas genom att en matchningsaktör (till exempel ett bemanningsföretag eller rentav Arbetsförmedlingen själv) tar på sig det formella arbetsgivaransvaret för stödberättigade eller att en subventionerad anställning hos en arbetsgivare föregås av en provperiod. Dessa idéer ligger nära både ett tidigare statligt utredningsförslag och idéer som framförts av Arbetsmarknadsekonomiska rådet.<sup>14</sup>

## 2.2 Arbetsmarknads- och annan vuxenutbildning

Under 1990-talskrisen, särskilt i dess inledande fas, fick arbetsmarknadsutbildningen framför allt en stabiliseringspolitisk roll och expanderades kraftigt för att hålla nere den öppna arbetslösheten. Sedan millennieskiftet har deltagandet i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning legat på betydligt lägre nivåer än under 1990-talet: i genomsnitt 10-15 000 deltagare per månad.

*Susanne Ackum* ger en översikt över hur arbetsmarknadsutbildningen har använts. Hon redovisar resultaten från utvärderingar av dess effekter på deltagarnas sysselsättning. Under 1980-talet var effekterna genomgående positiva. De försämrades emellertid dramatiskt under 1990-talet sannolikt beroende på både de stora volymerna och att deltagande i arbetsmarknadsutbildning användes som metod att återkvalificera arbetslösa för a-kassa (med troliga negativa effekter på incitamenten att verkligen använda utbildningen till kompetenshöjning). Under de första åren efter millen-

---

<sup>13</sup> Detta har diskuterats särskilt av Riksrevisionen (2018b).

<sup>14</sup> Se A 2014:D och Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017).



nieskiftet förbättrades så resultaten för att därefter sjunka igen. Orsakerna till det är inte helt klara, men ett skäl kan ha varit att det tidigare 70-procentsmålet (att en så stor andel av deltagarna skulle vara i arbete 90 dagar efter avslutad kurs) avskaffades. Det kan ha bidragit till ett mindre arbetsgivarinriktat arbetssätt från arbetsförmedlarnas sida med negativa konsekvenser för matchningseffektiviteten. En viktig poäng som Ackum gör är vikten av att ha en lång utvärderingshorisont för arbetsmarknadsutbildningen: en nyligen gjord studie visar att effekterna är betydligt mer positiva på lång än kort sikt.<sup>15</sup>

Ackum diskuterar också att det idag finns generellt mycket större behov av vuxenutbildning – och då inte bara av arbetslösa – än tidigare. Det hänger delvis ihop med de omställningar som förorsakas av teknologiska förändringar och globalisering. Men det beror också på skolans misslyckande att ge många elever de kunskaper som behövs för en framgångsrik etablering på arbetsmarknaden och den stora flyktinginvandringen av personer med låg utbildning som dessutom behöver lära sig svenska.<sup>16</sup> Det finns ett antal anordnare som försöker tillgodose detta behov: kommunerna (komvux, yrkesvux och sfi), yrkeshögskolan, universiteten och högskolorna samt trygghetsråden.

Ackum landar i fyra huvudslutsatser:

- Hur viktig vuxenutbildning än är, så är den i regel ett dåligt substitut för en väl fungerande skola för barn och ungdomar. Den första prioriteten bör vara att få den att fungera. Att genom vuxenutbildning försöka rätta till misslyckanden i utbildningen av ungdomar är både svårt och kostsamt.

<sup>15</sup> Vikström och van den Berg (2017).

<sup>16</sup> En uppseendeväckande siffra är att endast cirka två tredjedelar av elever med utländsk bakgrund (födda utanför Sverige eller i Sverige med två utlandsfödda föräldrar) läsåret 2016/17 uppnådde behörighet till ett högskoleförberedande gymnasieprogram. Om föräldrarna endast hade högst förgymnasial utbildning var motsvarande siffra knappt 50 procent.

- Det behövs mer flexibilitet i vuxenutbildningen för att tillgodose alla skiftande behov. Möjligheterna att komplettera med enstaka kurser i stället för att gå igenom hela utbildningsprogram bör öka. Det vore värdefullt med ett generellt valideringssystem dit vuxna kan vända sig för att få sin kompetens certifierad. Studiefinansieringsmöjligheterna för vuxna behöver förbättras.
- Arbetsmarknadsutbildningen bör fortsatt inriktas på korta yrkesinriktade kurser för arbetslösa som kan hjälpa till att lösa flaskhalsproblem på arbetsmarknaden. Denna utbildning bör inte användas vare sig för att ge grundläggande utbildning eller i stabiliseringspolitiskt syfte. Arbetsmarknadsutbildningar måste kunna startas snabbare än idag då upphandlingar många gånger tar mer än ett år och dessutom sedan ofta överklagas. Det innebär stora svårigheter att i tid tillhandahålla relevanta utbildningar och att kombinera olika kurser på ett effektivt sätt.
- Den kanske viktigaste slutsatsen har att göra med svårigheterna att bedöma olika utbildningars ändamålsenlighet. Det beror till stor del på att utbildning bedrivs av så många huvudmän med ofta sinsemellan otydlig ansvarsfördelning. Dokumentationen av satsade resurser är dålig, ofta osystematisk och finns inte samlad på ett överblickbart sätt. Det gör det svårt att genomföra kostnadsintäktsanalyser av olika utbildningars samhällsekonomiska värde. Det går inte ens att göra för den traditionella arbetsmarknadsutbildningen: det finns visserligen en hel del forskning om arbetsmarknadsutfallen för deltagarna men informationen om vad olika utbildningar kostar är svåråtkomlig.

## 3 Olika målgrupper

### 3.1 Arbetslösa mottagare av försörjningsstöd

En särskild kategori av arbetssökande utgörs av dem som mottar behovsprövat ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd) från sin kommun. Dessa grupper utgör cirka en fjärdedel av de inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Arbetslöshet är det primära försörjningshindret för hälften av biståndsmottagarna. Dessa fastnar också i stor utsträckning i långtidsarbetslöshet.

*Martin Lundin* analyserar de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer som mottar försörjningsstöd. Nästan alla kommuner anordnar egna arbetsmarknadsprogram – jobsökaraktiviteter, praktik och arbetsförberedande aktiviteter – för denna kategori. Enligt en kartläggning omfattade de kommunala arbetsmarknadsprogrammen 2015 minst 83 000 personer, vilket ska jämföras med 360 000 personer inom Arbetsförmedlingens program.<sup>17</sup> Kommunerna bedriver med andra ord en parallell arbetsmarknadspolitik till den statliga. De har inom vissa ramar rätt att villkora utbetalningarna av försörjningsstöd på deltagande i aktiveringsinsatser.

Lundin konstaterar att kunskapen om de kommunala aktiveringsinsatsernas effekter är liten. Bristen på god dokumentation och systematiska data är viktiga förklaringar till kunskapsbristen. Bättre datatillgång är en nödvändig förutsättning för att kunna utvärdera kommunernas arbetsmarknadsprogram och dra slutsatser om vad som fungerar respektive inte fungerar. De få studier som finns ger inte något stöd för att tidigare kommunala aktiveringsinsatser skulle ha haft någon påtaglig positiv effekt på vare sig arbetsmarknadsutfall eller biståndsmottagande för deltagarna. Det finns emellertid knappast heller någon forskning om hur Arbetsförmedlingens olika program fungerat för just mottagare av kommunalt försörjningsstöd.

---

<sup>17</sup> Vikman och Westerberg (2017).

En huvudfråga i Lundins analys är om den nuvarande ansvars- och rollfördelningen mellan kommuner och Arbetsförmedling är optimal. I brist på tillräckligt forskningsunderlag för han en mer principiell diskussion. En lösning där kommunerna helt får ta över arbetsmarknadspolitiken för arbetslösa som mottar försörjningsstöd skulle göra ansvarsfördelningen tydligare. Verksamheten skulle också kunna bli mer flexibel och bättre anpassad till lokala preferenser och behov. Det skulle också avlasta Arbetsförmedlingen (som under senare år fått ta över huvudansvaret för etableringen på arbetsmarknaden och fått ett större ansvar för arbetslivsrelaterad rehabilitering).

Lundin drar ändå slutsatsen att Arbetsförmedlingens ansvar borde utökas och att många av dem som nu deltar i kommunala program i stället borde delta i förmedlingens program. Viktiga skäl är att arbetsmarknaden inte följer några kommungränser och att kommunalekonomiska motiv för arbetsmarknadsinsatser kan komma i konflikt med de nationella arbetsmarknadspolitiska målen. Han pekar också på stordriftsfördelar med en sammanhållen nationell myndighet och på att mindre kommuner kan sakna kapacitet att organisera bra program. Den forskning som finns generellt om kommunala arbetsmarknadsprogram tyder inte heller på att dessa skulle ge bättre sysselsättnings effekter än Arbetsförmedlingens utan snarare på motsatsen.

Samtidigt deltar arbetslösa biståndsmottagare i lägre grad i Arbetsförmedlingens program än andra grupper av arbetssökande om man tar hänsyn till olika bakgrundsfaktorer. Det kan spegla att Arbetsförmedlingen inte ger gruppen tillräcklig prioritet. I en situation där en arbetsförmedlare har stor arbetsbelastning kan det ligga nära till hands att göra bedömningen att en person inte står till arbetsmarknadens förfogande – och därför inte bör komma

i fråga för Arbetsförmedlingens insatser – om det kräver en stor arbetsinsats att avgöra vilka insatser som skulle fungera bäst. Frestelsen att göra en sådan bedömning kan förstärkas av vetskapen om att de kommunala arbetsmarknadsprogrammen finns där som ett skyddsnät. Det finns därför enligt Lundin skäl för att förtydliga Arbetsförmedlingens ansvar också för mottagarna av kommunala försörjningsstöd genom klarare kriterier för när en arbetssökande kan anses stå till arbetsmarknadens förfogande.

Lundin menar också att ett vidareutvecklat samarbete mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen kan antas ge goda resultat. Sådan samverkan är förmodligen särskilt viktig när arbetssökande har en komplex problembild med behov av ett koordinerat stöd från olika aktörer. Han är emellertid tveksam till lösningar som innebär omfattande samlokalisering av myndigheterna, eftersom en sådan omorganisation är resurskrävande och komplicerad. Erfarenheterna av samlokaliserad socialtjänst och arbetsförmedling från länder som Norge och Storbritannien pekar inte i någon entydig riktning.

Slutligen diskuterar Lundin om inte även aktivt arbetssökande som inte kvalificerat sig för a-kassa borde försörjas genom en individuell statlig ersättning strax över socialbidragsnormen i stället för genom kommunalt försörjningsstöd på hushållsnivå. Om den arbetsmarknadspolitik som idag är riktad mot mottagare av kommunala försörjningsstöd görs statlig, skulle det ge en ändamålsenlig incitamentsstruktur för alla inblandade aktörer. Dessutom skulle det bli lättare än idag att använda sanktioner mot bidragsmottagare som inte aktivt söker arbete om det fanns en större marginal till den nivå som krävs för det omedelbara livsuppehållet.

### **3.2 Nyanlända**

De senaste årens arbetsmarknadspolitiska diskussion har i hög grad

fokuserat på nyanländas svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. *Pernilla Andersson Joona* diskuterar etableringsinsatserna för denna grupp och Arbetsförmedlingens roll i dessa. Tidigare hade kommunerna huvudansvaret för introduktionsinsatser för nyanlända men detta flyttades genom etableringsreformen 2010 över till Arbetsförmedlingen. Syftet var att nyanlända på detta sätt tidigare skulle få kontakt med Arbetsförmedlingen och därför snabbare kunna ta del av olika arbetsmarknadspolitiska insatser.

Andersson Joona ger en bred översikt över hela kedjan av insatser för nyanlända och den forskning som finns om effekterna. Hennes utgångspunkt är att ”politiken kan påverka inträdet på arbetsmarknaden på ett antal olika marginaler”, så att resultat kan uppnås genom små förbättringar och effektiviseringar på många olika områden. Hon lyfter bland annat fram följande:

- Förbättrad validering av både formella och informella meriter för att minska arbetsgivares osäkerhet om nyanlända arbetssökandes kvalifikationer.
- Större användning av anställningsstöd för nyanlända. Liksom Forslund betonar hon vikten av enkla regler för anställningsstöden, att Arbetsförmedlingen eller andra externa aktörer kan ta på sig arbetsgivaransvaret vid stödanställningar samt att dessa ska kunna föregås av en provperiod.
- Att nyanlända får del av intensifierade stöd- och matchningsinsatser som också kan utföras av privata aktörer. Tidigare utvärderingar tyder på att intensifierad förmedling har positiva effekter på nyanländas etablering på arbetsmarknaden.
- Intensifierade insatser från Arbetsförmedlingens hand-

läggare för att stödja nyanlända som vill starta egna företag för att bättre tillvarata de erfarenheter av eget företagande som många utrikes födda har från sina hemländer.

- Starkare incitament för nyanlända att lära sig svenska för att därigenom öka chanserna till etablering på arbetsmarknaden. En möjlighet är en monetär bonus för uppnådda språkrav. Detta har tidigare prövats med blandade resultat. En annan idé är att, som i Danmark, Norge, Nederländerna och Tyskland, koppla möjligheterna att få permanent uppehållstillstånd till språkfärdigheter. En nackdel med förslaget är emellertid att förutsättningarna för inlärning kan skilja sig mycket åt mellan olika grupper.
- Effektivare användning av väntetiden för beslut om asyl genom tidigare undervisning i språk och samhällsorientering för de asylsökande som bedöms ha störst chanser att få uppehållstillstånd.

En fortsatt central fråga för etableringsprocessen är ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner. De senare har fortsatt ansvaret för sfi och samhällsorienterande kurser. Kommunerna betalar också ofta försörjningsstöd till nyanlända som inte längre deltar i etableringsinsatser (och till exempel har gått över till jobb- och utvecklingsgarantin men där bara får aktivitetsstöd på garantinivå eftersom de inte kvalificerat sig för a-kassa). Många av dessa deltar i sådana kommunala arbetsmarknadsprogram som analyseras mer ingående i Martin Lundins bidrag (se avsnitt 3.1 ovan).

Även om Andersson Joona kan se vissa fördelar med att kommunerna skulle återfå det samordnade ansvaret för nyanländas etablering, till exempel större möjligheter att ta hänsyn till den lokala situationen, tror hon inte på en sådan förändring. Det finns inte

något forskningsstöd för att det generellt skulle fungera bättre: Hennes egen tidigare forskning tyder på motsatsen.<sup>18</sup> En ytterligare stor systemförändring skulle dessutom i sig kunna vara kontraproduktiv. Däremot betonar Andersson Joona – liksom Lundin – vikten av nära samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedling och av bättre dokumentation av kommunala arbetsmarknadsinsatser för att möjliggöra bättre uppföljning och utvärdering av dem. Hon aktualiserar frågan om ett centralt inrapporteringsystem för de kommunala programmen.

## 4 Arbetsförmedlingens interna arbete

Ett sätt att öka arbetsmarknadspolitikens träffsäkerhet är att vid anvisningen till olika program använda sig av *profilering*, alltså statistiska metoder för att förutsäga vilka arbetssökande som har störst risk att bli långtidsarbetslösa, som beslutsstöd. Samtidigt är det viktigt för en väl fungerande verksamhet att de enskilda medarbetarna ges tillräckligt handlingsutrymme. Det är troligt att så kallad *tillitsbaserad styrning* kan främja effektiviteten genom att bättre än en starkt kontrollerande styrning stärka medarbetarnas motivation och i högre grad ta till vara deras professionella yrkeskunnande. *Laura Hartman* analyserar i vilken grad ambitionerna om bättre statistiska beslutsstöd och mer tillitsbaserad styrning är förenliga med varandra.

I forskningen om arbetslöshet är det vanligt att statistiskt skatta så kallade *varaktighetsmodeller*. Dessa visar hur lång tid det tar för en arbetslös person att komma i arbete beroende på ett stort antal faktorer som till exempel kön, utbildning, härkomst, tidigare arbetslivserfarenhet, tidigare arbetslöshetsperioder och arbetslöshet i regionen. Sådana modeller kan också användas som profileringsverktyg

---

<sup>18</sup> Andersson Joona med flera (2016).



för att bedöma risken för att en arbetssökande ska bli långtidsarbetslös och därmed behovet av arbetsmarknadspolitiska insatser för att förhindra detta.

Ett vanligt kriterium för vilka arbetssökande som får ta del av arbetsmarknadsprogrammen har varit arbetslöshetsperiodens längd. År 2011 ändrades Arbetsförmedlingens inriktning så att den i högre grad skulle prioritera tidiga insatser för dem som löper störst risk för långtidsarbetslöshet. Som en del i denna omläggning fick Arbetsförmedlingen regeringens uppdrag att utveckla ett profileringsverktyg. Ett sådant infördes också 2012. Arbetsförmedlarna verkar emellertid ha haft svårt att använda verktyget på ett effektivt sätt. Effekterna på politiken tycks hittills ha varit små. Arbetet med profileringsverktyget förefaller enligt Hartman att mer bedrivs som ett utvecklingsprojekt inom Arbetsförmedlingens analysavdelning än som en central del i den generella omläggning av myndighetens arbetssätt ("förnyelseresan") som pågår.<sup>19</sup>

Samtidigt visar studier av de profileringsverktyg som används i andra länder – främst USA men till exempel också i Danmark och Schweiz – att dessa tycks ha god träffsäkerhet inte bara i bedömningen av risken för långtidsarbetslöshet utan också i fråga om lämpligt val av arbetsmarknadspolitisk insats (så kallad *targeting*). Detsamma gäller den svenska modell som utvecklades av IFAU (Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering) 2007.

En del statsvetenskaplig och organisationsteoretisk forskning skiljer mellan tre olika maktcentra för styrning av en verksamhet: marknad, byråkrati och profession.<sup>20</sup> Hartman menar att styrningen av myndigheter under de senaste decennierna präglats av både "marknadisering" (större inslag av marknadstänkande när organisa-

19 Se också Svenskt Näringsliv (2018b).

20 Se till exempel Freidson (2001).

tionsmodeller från privat sektor använts som förebild för offentlig sektor) och byråkratisering (när kraven på att följa juridiska regelverk ökat parallellt med dokumentations- och rapporteringskrav, kontroll samt utvärdering). Som en konsekvens har ”medarbetarnas handlingsutrymme att fatta beslut i vardagen utifrån sin professionella yrkeserfarenhet krympt för mycket”, vilket ”förtar motivation och engagemang” och snarast kan skapa ”ett slags institutionaliserad misstänksamhet”. Termen *tillitsbaserad styrning* har myntats som beteckning för en styrning som syftar till att förskjuta balansen mellan de tre maktcentra i sådan riktning att professionens makt återigen ökas: styrningen ska bli ”mer möjliggörande” och ”mindre kontrollerande”.<sup>21</sup> Tanken är att få till stånd en organisationskultur där det inte behövs detaljstyrning utan verksamheten styrs mot de uppsatta målen av starka professionella normer och en kollegial kultur som samtidigt ger stor autonomi åt medarbetarna.

Tankar av beskrivet slag har varit vägledande både för regeringens styrning av Arbetsförmedlingen under senare år och för Arbetsförmedlingens interna förändringsarbete. Frågan som Hartman ställer är om större användning av profileringsverktyg är förenlig med en strävan mot mer tillitsbaserad styrning. Vid första anblicken kan svaret tyckas vara att mer av automatiska beslutsstöd måste inskränka medarbetarnas autonomi. Men Hartmans slutsats är den omvända. Hon menar att användningen av statistiska beslutsstöd i stället kan underlätta en tillitsbaserad styrning genom att ge ett mer systematiskt kunskapsunderlag för medarbetarnas professionella beslutsfattande och främja kunskapsutvecklingen inom myndigheten. Det blir lättare för medarbetarna att autonomt fatta bra beslut om programdeltagande ju bättre deras beslutsunderlag är.

---

<sup>21</sup> Tankarna om en mer tillitsbaserad styrning har utvecklats i den statliga Tillitsdelegationens slutbetänkande (SOU 2018:47). Laura Hartman var delegationens ordförande.

Det statistiska beslutsstödet kan frigöra mer av arbetsförmedlarnas tid till uppgifter som inte kan datoriseras, såsom rådgivning, motiverande samtal och kontakter med arbetsgivarna. Men en förutsättning för en framgångsrik användning av ett profileringsverktyg är att medarbetarna redan från början är delaktiga i både utformning och tillämpning så att det inte uppfattas som ett instrument ”som trycks på medarbetarna uppifrån”. Det gäller enligt Hartman att säkerställa förståelse, acceptans och engagemang för verktyget.

## 5 Bör Arbetsförmedlingen läggas ner?

Som påpekades inledningsvis avser allianspartierna att, om de kommer till makten, lägga ner Arbetsförmedlingen i dess nuvarande form. En reformerad myndighet ska i stället fokusera på själva myndighetsutövningen. Förmedlingsverksamheten ska i stället i sin helhet outsourcas till externa aktörer. Antologins avslutande två uppsatser analyserar möjligheterna till sådan privatisering.

### 5.1 Utvärderingar av privata utförare

Ett antal länder har outsourcat arbetsförmedlingstjänster till privata aktörer. Australien är det mest radikala exemplet, men långtgående privatiseringar har också skett i Nederländerna och Storbritannien. Privata aktörer används idag också i betydande utsträckning i Frankrike, Schweiz och Tyskland – liksom även i Sverige. *Bruno Crépon* ger en översikt över de studier som gjorts av hur effektiva dessa privata utförare är i förhållande till offentliga.

Teoretisk forskning ger viss vägledning angående vilka aspekter som generellt påverkar hur väl privata respektive offentliga leverantörer utför offentligt finansierade tjänster.<sup>22</sup> Grundproblemet är att

---

<sup>22</sup> Se Hart med flera (1997).

uppdragsgivaren (i slutänden regeringen som representerar medborgarna) alltid har ofullständig information om hur en utförare sköter sitt uppdrag. Det gäller i fråga om både kostnader och kvalitet. Varken privata eller offentliga utförare kommer därför ”att göra ett perfekt jobb”.

Men de två typerna av utförare kan enligt de teoretiska modellerna antas agera på olika sätt. Jämfört med vad som vore optimalt om uppdragsgivaren hade perfekt information, så reducerar privata utförare kostnaderna för mycket. Det går ut över verksamhetens kvalitet. Både privata och offentliga utförare investerar för lite i kvalitetsutveckling, men det gäller offentliga utförare i högre grad än privata. Privata utförare är mer effektiva än offentliga om kostnadsminskningar har små effekter på tjänstens kvalitet och om det inte finns något större utrymme för sådana kostnadsminskningar samtidigt som möjligheterna till kvalitetsförbättringar genom innovationer är stora. Offentliga utförare är i stället mer effektiva än privata om kostnadsreduktioner har stora negativa kvalitetseffekter, om utrymmet för sådana reduktioner är stort och om innovationsmöjligheterna är små.

Det typiska kontraktet med privata utförare kombinerar en fast ersättning för att ta sig an en arbetssökande (en grunddel) med en resultatdel som faller ut när denne kommit i arbete (och har behållit det under viss tid).

Crépon pekar på två problem när det gäller att utforma resultatersättning på ett lämpligt sätt. Resultatersättningen avser – och måste också avse – ett relativt kortsiktigt arbetsmarknadsutfall. Ett bra sådant kan emellertid stå i konflikt med ett bra långsiktigt utfall. Det finns en risk att den privata utföraren, för att få del av resultatersättningen, prioriterar att snabbt få den arbetssökande i arbete i stället för att försöka hitta en långsiktigt bättre matchning (som till

exempel kan kräva mer utbildningsinsatser).

Det andra problemet har att göra med att resultatetsättningen i regel är knuten till det faktiska arbetsmarknadsutfallet för den arbetssökande. Men det ”verkliga” resultatet utgörs av skillnaden i övergång till sysselsättning mellan ”behandling” i utförarens program och en hypotetisk situation då de arbetssökande inte fått del av denna behandling. Det är uppenbarligen förenat med stora svårigheter att konstruera ett ersättningssystem baserat på en sådan jämförelse. Därför finns stora risker för oönskat beteende från privata utförares sida. En risk är så kallad *cream skimming* som innebär att utföraren försöker begränsa sig till enbart arbetssökande med goda förutsättningar att snabbt komma i arbete. En annan risk är så kallad *parking*. Då tar sig utföraren an ett stort antal arbetssökande för att få intäkter från den fasta ersättningen per person men ger dem liten assistans, samtidigt som insatserna koncentreras på dem som har störst jobbchanser och därför kan ge stora intäkter från resultatdelen.

Crépon lyfter också fram att det kan ses som en ”kollektiv nytthet” att hjälpa arbetssökande att hitta arbete, därför att det bidrar till ”ett bättre och mer jämlikt samhälle”. Det finns anledning tro att de som utför sådana aktiviteter inte bara påverkas av finansiella incitament utan i hög grad också av ”inre motivation” i form av tillfredsställelsen att bidra till något gott. Att sådana motiv spelar roll i sammanhanget görs troligt av att ideella organisationer och andra icke vinstdrivande aktörer är vanliga utförare av förmedlingstjänster i länder där dessa privatiserats. Bevekelsegrunder av detta slag kan också tänkas verka i riktning mot större effektivitet hos offentliga än vinstdrivande privata utförare.<sup>23</sup>

Australien brukar lyftas fram som exempel på en framgångsrik

---

<sup>23</sup> Se Besley och Ghatak (2005, 2017).

privatisering av arbetsförmedlingen. 1998 övergavs den traditionella modellen med staten som huvudsaklig utförare av arbetsmarknadstjänster. Själva tjänsterna utförs sedan dess av externa aktörer som certifieras av en statlig myndighet. Införandet av den nya arbetsmarknadspolitiska modellen sammanföll med en kraftig nedgång i arbetslösheten. Det är emellertid svårt att veta om det berodde på privatiseringen av arbetsmarknadsinsatserna eller på andra faktorer (till exempel ett reformerat lönebildningssystem och förstärkt internationell konkurrenskraft).<sup>24</sup>

En rättvisande analys av privata och offentliga aktörers effektivitet kräver att man kan jämföra arbetsmarknadsutfallen för grupper med samma egenskaper och i liknande situationer. Det ska med andra ord finnas en behandlingsgrupp som tagit del av en privat utförares tjänster och en jämförbar kontrollgrupp som i stället tagit del av en offentlig utförares tjänster. Problemet med det australienska fallet är att privatiseringen genomfördes i ett slag för alla. Därför finns ingen sådan kontrollgrupp. Problemet är liknande med de radikala privatiseringar som genomförts i Nederländerna och Storbritannien.

Det säkraste sättet att åstadkomma jämförbara grupper är att i *experiment* slumpmässigt fördela arbetssökande mellan privata och offentliga utförare. Crépon går igenom sju sådana studier: en från Danmark, en från Frankrike, en från Schweiz, två från Sverige och två från Tyskland. Av dessa sju finner fyra färre övergångar till selsättning från privata än offentliga utförare, en fler och två ingen skillnad på kort sikt (ett till två år). När studierna också jämfört utfallen på längre sikt tenderar resultaten att vara ungefär desamma för privata och offentliga aktörer. De direkta programkostnaderna har i regel varit högre för de privata utförarna. För dessa har också

---

<sup>24</sup> Se till exempel Martin (2016).

i de flesta fallen kostnaderna i form av transfereringar till de arbetsökande (arbetslöshetsersättning och ersättning vid deltagande i olika arbetsmarknadsprogram) varit högre, eftersom övergångarna till sysselsättning på kort sikt varit färre.

Formerna för outsourcingen till privata aktörer har skiljt sig åt i de fall som studerats: Utformningarna av resultatersättningarna har varierat liksom de upphandlande myndigheternas kontroll av utförda tjänster och möjligheterna att välja arbetssätt. Crépons huvudslutsats blir emellertid att de empiriska studierna *inte* ger stöd för att privata utförare generellt skulle vara effektivare än offentliga utförare utan snarare för motsatsen. Outsourcing av förmedlingstjänster till privata aktörer är helt klart inte någon garanti för framgång.

## 5.2 Ett privatiseringsförslag

Privata utförare av olika tjänster används redan idag av Arbetsförmedlingen. *Helene Norberg* redogör ingående för hur Arbetsförmedlingen idag upphandlar tjänsten *Stöd och matchning* från externa aktörer enligt liknande principer som förmedlingstjänster upphandlas i Australien. Hon ger sedan ett konkret förslag om hur detta sätt att bedriva verksamheten successivt skulle kunna utvidgas samtidigt som Arbetsförmedlingen renodlar sin myndighetsutövande funktion.

Stöd och matchning är en förmedlingstjänst för arbetssökande som bedöms behöva extra och individuellt anpassat stöd för att komma i arbete. Under 2017 tog drygt 90 000 personer del av tjänsten. Den omfattar till exempel kartläggning av deltagarens färdigheter, stöd med att hitta och söka jobb, presentation för arbetsgivare, mentorskap, förberedelse inför anställningsintervju, studie- och yrkesvägledning, motiverande samtal och eventuellt också viss

data- och språkundervisning samt samhällsinformation. Det finns idag fyra olika *spår* i tjänsten beroende på hur mycket hjälp en arbetssökande bedöms behöva.

Tjänsten upphandlas av externa aktörer (idag cirka 180 stycken) enligt lagen om valfrihetssystem (LOV). Alla leverantörer som uppnår de uppställda kraven godkänns. Den arbetssökande väljer själv leverantör bland dessa. Det kan göras med hjälp av ett *ratingsystem* enligt vilket Arbetsförmedlingen på sin webbplats betygsatt leverantörerna. Betygsättningen sker utifrån hur väl man lyckats med att få de arbetssökande som man tidigare haft ansvar för i arbete. Hänsyn tas då till att dessas förutsättningar kan skilja sig åt mellan olika leverantörer. Avtal sägs upp med aktörer som har få deltagare eller de sämsta resultaten. Ersättningen till leverantörerna är uppdelad i en grunddel (100–280 kronor per dag beroende på spår) och en resultatdel när deltagaren haft arbete i fyra månader eller studerat en termin (12 000–18 000 kronor, också beroende på spår).

Norberg poängterar att en upphandling i syfte att skapa en ny marknad bör vara väl genomtänkt utifrån målsättningarna. Arbetsförmedlingens tidigare upphandlingar av externa aktörer – främst jobbcoacher och etableringslotsar – har haft avgörande brister. Bland annat har upphandlingarna skett alltför snabbt, kraven på aktörerna satts för lågt, aktörer med dåliga resultat kunnat vara kvar på marknaden, resultatersättningen varit för liten i förhållande till grundersättningen och förutsättningarna för att de arbetssökande ska kunna göra välinformerade kundval av leverantör inte funnits på plats.

Det är en svår uppgift att i grunden förändra en så komplex och omfattande verksamhet som Arbetsförmedlingens. Det gäller särskilt om nya marknader med nya aktörer ska byggas upp. Norberg menar därför att en privatisering av fler insatser inte bör genomföras



i ett slag utan *successivt* så att man i små steg kan utveckla nya metoder och dra lärdomar under processens gång. Hon föreslår därför att man bygger vidare på systemet inom Stöd och matchning som gradvis utvidgas till fler områden av arbetsmarknadspolitiken och fler grupper, främst personer som behöver mer stöd. För dessa grupper ska det finnas fler spår än inom dagens stöd-och-matchningstjänst. Leverantörerna ska kunna äska medel för de arbetslösa för att användas för ytterligare förberedande insatser, utbildning och också lönesubventioner.

Enligt Norbergs förslag ska upphandling av framtida arbetsmarknadspolitiska insatser kunna ske från såväl privata och ideella aktörer som dagens utförare av sådana tjänster inom Arbetsförmedlingen (vilka då renodlas till självständiga enheter) och kommunala enheter (ifall kommunerna avknoppar dem till självständiga bolag). Ersättningssystemet bör förändras så att resultatdelen höjs och grundersättningen sänks. För dem som står långt från arbetsmarknaden anpassas ersättningssystemet, så att resultatetsättning till aktören ges stegvis när de kommer närmare arbetsmarknaden.

Ett annat av Norbergs förslag är att *funktionsupphandlingar* görs av leverantörer som arbetar med personer som har särskilda svårigheter. I en sådan upphandling ställs mindre detaljkrav på tjänsternas innehåll än annars: Fokus är mer på att resultat uppnås än hur. Tanken är att det ska stimulera till innovationer. För att de aktörer som får ingå ska vara så kompetenta som möjligt och för att undvika missbruk ska det krävas en särskild certifiering som grundas på tidigare uppnådda resultat.

Norberg betonar också vikten av att främja samarbete mellan olika externa aktörer. Hon föreslår att när en individ ingår i ett spår hos en leverantör, ska den förras CV finnas tillgängligt också för andra leverantörer. Om någon av dessa kan förmedla ett passande arbete,

ska denne kunna kontakta individens leverantör angående detta och då ha möjlighet att förhandla till sig en del av resultatersättningen. En leverantör ska också kunna tillfråga andra leverantörer om de har möjlighet att förmedla lämpliga arbeten och då kunna erbjuda en del av resultatersättningen om det sker en framgångsrik matchning.

Förslagen innebär att Arbetsförmedlingen *stegvis* ska fokusera allt mer på sin myndighetsfunktion i förhållande till både arbetssökande och leverantörer. Detta ska signaleras genom att Arbetsförmedlingen återfår sitt gamla namn, *Arbetsmarknadsverket*. Myndigheten ska svara för transparent profilering av den arbetssökande (se avsnitt 4 ovan). Det ska ske i samband med inskrivning, men en fördjupad profilering bör utföras inom viss tid ifall den arbetssökande ännu inte kommit i arbete. Profileringen ska ligga till grund för vilket spår den arbetssökande ska komma till. Verket ska tillhandahålla ett *ratingsystem* för de olika aktörerna baserat på utvärdering av resultaten. Betygssättningen ska ligga till grund för ett fritt kundval av leverantör. I de fall då en arbetssökande inte själv kan eller vill välja leverantör, ska den förra placeras hos den leverantör som har högst *rating* i hemkommunen. Arbetsmarknadsverket ska också sprida information om goda exempel mellan leverantörerna. Det skulle bland annat kunna ske inom ramen för ett innovationsråd där erfarenheter utbyts mellan Arbetsmarknadsverket och leverantörer som på ovan angivet sätt funktionsupphandlats.

### **5.3 Tidigare Foresprojekt om privata aktörer**

Fores har tidigare arrangerat en lång rad seminarier och gett ut publikationer om innovation, kvalitet och kostnadskontroll i välfärdsverksamheter som utförs delvis av privata, delvis av offentliga leverantörer. Fokus har då varit på vård, skola och omsorg men

resonemangen är relevanta även för olika arbetsmarknadstjänster. Slutsatserna ligger i linje med både Bruno Crépons och Helene Norbergs kapitel.

En övergripande lärdom från projektet *Uppdrag välfärd*, som bedrevs tillsammans med Entreprenörskapsforum och stiftelsen Leading Health Care 2012–15, var att det finns en rad dilemman när välfärdstjänster ska outsourcas: mellan storskaligt och småskaligt, mellan detaljkontroll och innovation, mellan lokal anpassning och rätten till likvärdig service över landet och så vidare.<sup>25</sup> Vidare ger varje förändring i regelverken upphov till anpassningar i utförarnas verksamhet som avviker från vad beställaren önskade.<sup>26</sup> Bättre utformade ersättningsystem och andra förändringar kan lösa några av de problem som identifierades, men nya kommer att uppstå. Den perfekta upphandlingen existerar inte utan beställaren måste vara vaksam och ständigt göra justeringar.

En annan slutsats var att upphandling är att föredra framför kundval om det finns risk för monopol, om det är svårt att förutse en lämplig kostnadsnivå och om brukarna har svårt att fatta genomtänkta beslut. Det sistnämnda kan gälla vissa tjänster som Arbetsförmedlingen upphandlar, särskilt dem som riktar sig till personer med en svag ställning på arbetsmarknaden, till exempel till följd av bristande utbildning eller språkkunskaper, vilket även kan påverka deras möjlighet att välja utförare.<sup>27</sup>

I andra fall är kundval bättre än upphandling. Upphandlaren kan kontrollera kvalitetsaspekter som är lätta att mäta, medan brukaren kan ta hänsyn till mer svårsmätta faktorer i sitt val. Det finns skäl att tro att icke-vinstdrivande utförare ofta besitter sådana svårsmätta egenskaper som brukarna uppskattar. Möjligheten för en brukare att

---

<sup>25</sup> Adenfelt med flera (2015).

<sup>26</sup> Helgesson (2014).

<sup>27</sup> Bergman (2013).

själv ha ett visst mått av kontroll över vilken hjälp man får och vem som ger hjälpen har också ett värde i sig.<sup>28</sup>

I ett senare projekt, *I stället för vinstförbud*, diskuterar ett bidrag en potentiell motsättning mellan att lägga ut verksamhet på vinstdrivande utförare och mer av tillitsbaserad styrning. Ett skäl till förekomsten av detaljregleringar som hindrar tillitsbaserad styrning är att minska risken för att vinstsyftande utförare ska genomföra besparingar som går ut över kvaliteten. En möjlig lösning är att ställa olika krav på vinstdrivande och icke-vinstdrivande utförare, även om detta går ut över principen om likabehandling av utförare.<sup>29</sup>

## 6 Avslutande reflektioner

Det ligger i sakens natur att arbetsmarknadspolitiska aktiveringsinsatser alltid kommer att vara utsatta för kritik. Det beror på att den aktiva arbetsmarknadspolitikens uppgift många gånger är att träda in som en sistahandsåtgärd för att hantera sysselsättningsproblem som vuxit andra typer av politik över huvudet. Det kan till exempel vara fråga om recessioner som stabiliseringspolitiken inte förmått motverka, otillräckliga skolresultat därför att utbildningspolitiken misslyckats, integrationspolitiska utmaningar till följd av en generös invandringspolitik eller otillräckliga incitament för arbete på grund av skatte- och bidragssystemens utformning.

Det verkar som om det i de flesta länder finns ett utbrett missnöje med arbetsmarknadspolitiken. Det speglas i ständiga förändringar av arbetsmarknadsprogrammen. Nya program tillkommer hela tiden, medan andra avvecklas. Ibland består i stort sett samma program men ges nya namn. Ibland minskas floran av program i syfte att förenkla politiken, ibland utökas antalet program för att

---

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Ellegård (2018)

bättre tillgodose specifika målgruppers behov. Att reformera arbetsmarknadspolitiken tycks vara ett sätt för varje ny regering att visa handlingskraft. De förändringar som olika regeringar gjort av arbetsmarknadsprogrammen liksom av Arbetsförmedlingen och dess föregångare passar utmärkt väl in i denna beskrivning.

Ett sätt att beskriva många förändringar av arbetsmarknadspolitik är som en jakt på det ”stora klippet” som radikalt ska förbättra politikens effektivitet. Dessvärre talar det mesta för att detta stora klipp inte existerar, utan att det bästa som går att åstadkomma är en serie av mindre förbättringar på enskilda områden som tillsammans kan ha betydande – men inte några jättelika – effekter. Det kan då vara fråga om sådana ”marginella” förändringar som diskuterats i flera av bidragen:

- anställningsstöd som tydligare fokuseras på de mest utsatta grupperna
- att arbetsgivaransvar vid subventionerade anställningar tas av Arbetsförmedlingen eller särskilda matchningsaktörer
- provperioder innan en arbetsgivare binder sig för en subventionerad anställning
- större flexibilitet i arbetsmarknads- och andra vuxenutbildningar samt snabbare upphandling av dem
- bättre dokumentation av olika utbildningar så att trovärdiga kostnads-intäktsanalyser blir möjliga
- bättre dokumentation och utvärdering av kommunala arbetsmarknadsprogram
- förbättrad validering av nyanländas meriter
- starkare (finansiella eller andra) incitament för nyanlända att lära sig svenska

- effektivare användning av väntetiden vid beslut om asyl
- bättre stöd till utrikes födda som vill starta eget
- effektivare användning av profileringsverktyg på Arbetsförmedlingen och mer tillitsbaserad (mindre detaljerad) styrning av myndighetens verksamhet för att ge medarbetarna större autonomi i sitt beslutsfattande och därmed bättre tillvarata deras professionella kompetens.

Den mest radikala förändringen av Arbetsförmedlingens verksamhet som för närvarande diskuteras är att förmedlingstjänsterna helt tas över av externa aktörer och därmed skiljs från själva myndighetsutövningen. Allianspartierna verkar ha bundit sig för en sådan radikal reform: Man ska enligt en gemensam DN-debattartikel av partiledarna ”genomföra den största reformen av Arbetsförmedlingen och dess föregångare sedan 1948” och ”lägga ner Arbetsförmedlingen i dess nuvarande form”.<sup>30</sup>

Såväl Crépons som Norbergs analyser i antologin manar till försiktighet när det gäller en snabb och radikal sådan omläggning av arbetsmarknadspolitiken. Crépons diskussion av privata kontra offentliga leverantörers effektivitet när det gäller att utföra förmedlingstjänster baserar sig visserligen på endast få studier, eftersom han begränsat sig till sådana som han bedömer ha hög trovärdighet, det vill säga där det gått att jämföra arbetsmarknadsutfallen för grupper av liknande arbetssökande som deltagit i privata respektive offentliga utförares program. Det betyder att han avstått från bedömningar av utfallen av de fullskaliga omläggningar av arbetsmarknadspolitiken som skett i framför allt Australien, Nederländerna och Storbritannien. Crépons analys ger inte stöd för att privata utförare generellt skulle vara bättre än offentliga utan snarast för motsatsen.

---

<sup>30</sup> Kristersson med flera (2018).

Mot detta kan invändas att andra typer av arrangemang med privata utförare (alternativa ersättningsmodeller, bättre profilering, förbättrade *ratingsystem* baserade på mer grundlig utvärdering, effektivare utrensning av ineffektiva aktörer och så vidare) än de studerade skulle kunna ge bättre resultat.<sup>31</sup>

Under arbetet på den här antologin har det även anförts andra argument för en reform av det slag som allianspartierna föreslår. Ett sådant är att Arbetsförmedlingen har misslyckats under så lång tid att det måste bero på grundläggande systemfel som inte kan lösas med reformer inom myndigheten, till exempel därför att den är alldeles för stor. Ett annat argument är att upphandlingarna inte håller hög kvalitet därför att myndighetens egna verksamheter i viss mening alltid konkurrerar med de utförare som upphandlas. Det kan då finnas en risk för att upphandlingarna, medvetet eller omedvetet, inte sker på bästa sätt.

Likafullt vore det ytterst riskabelt att *i ett slag* genomföra en radikal privatiseringsreform. Faran är stor att det blir ytterligare ett exempel på de ständiga förändringar som tycks karakterisera arbetsmarknadspolitiken utan att för den skull resultaten verkar bli generellt bättre.

En rad stora reformer inom statsförvaltningen från 2005 och framåt manar till eftertanke. Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Polismyndigheten har alla bildats genom sammanslagningar av regionala organisationer och i alla tre fallen har det, särskilt inledningsvis, uppstått en rad oförutsedda problem. Även övergången från ett statligt apoteksmonopol till en marknad med en mångfald av aktörer har i flera avseenden varit problematisk. Går vi längre tillbaka i tiden är kommunaliseringen av skolan en reform av

31 Finn (2011) drar slutsatsen att privata utförare "under vissa kontraktsarrangemang kan förbättra utfallen för särskilda grupper och bidra till innovationer i de levererade tjänsterna". Han pekar också på att konkurrensen från privata utförare kan leda till att den offentliga arbetsförmedlingen blir effektivare. Finn bygger liksom Crépon sina slutsatser på en översikt av olika utvärderingsstudier men är mindre restriktiv när det gäller vilka som inkluderas.

mycket omdiskuterat värde. På arbetsmarknadspolitikens område är införandet av både jobbcoacher och etableringslotsar exempel på misslyckade privatiseringar.<sup>32</sup> Lärdomen är inte att avstå från förändringar, utan i stället att svårigheterna med genomgripande förändringar i ett slag ofta underskattas när politiker vill visa handlingskraft.

Argumenten är utomordentligt starka för att göra förändringar i *små steg* genom en gradvis expansion av det system som idag används för förmedlingstjänsten Stöd och matchning till fler tjänster och målgrupper på det sätt som Helene Norberg förespråkar i sitt bidrag.

Förändringarna av arbetsmarknadstjänsterna bör göras så att det går att utvärdera den relativa effektiviteten hos privata och offentliga utförare av samma tjänster liksom att jämföra effektiviteten mellan olika slags outsourcingarrangemang, inte minst i fråga om konstruktionen av ersättningssystemen. I den mån erfarenheterna visar att privata utförares verksamheter fungerar bättre än aktiviteter i Arbetsförmedlingens egen regi finns det skäl att gå vidare i privatiseringsriktning. På områden där så inte är fallet, bör verksamheterna även fortsättningsvis bedrivas av Arbetsförmedlingen själv. En sådan gradvis experimentstrategi där det går att utvärdera olika förändringar är helt klart att föredra framför ett fullskaligt privatiseringsexperiment som inte går att utvärdera därför att det inte finns några jämförelsegrupper. En gradvis handlingsstrategi kan förefalla mindre handlingskraftig men är i stället desto mer rationell.

---

<sup>32</sup> Se Helene Norbergs bidrag i antologin.



## Referenser

- A 2014:D**, *Matchningsanställningen – nya vägar till jobb*, Departementsserien, Arbetsmarknadsdepartementet.
- Adenfelt, M., Bergström, A., Krohwinkel, A. och H. Winberg** (2015), *Välfärden är värd en bättre debatt*, Entreprenörskapsforum/Fores /Leading Health Care, Stockholm.
- Andersson Joona, P., Wennemo Lanningar, A. och M. Sundström** (2016), *Reforming the integration of refugees: The Swedish Experience*, IZA Working Paper 2013:5.
- Arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik** (2018), februari.
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet** (2017), *Tudelningarna på arbetsmarknaden*, Arbetsmarknadsekonomisk rapport, Stockholm.
- Bergman, M.** (2013), *Upphandling och kundval av välfärdstjänster*, Entreprenörskapsforum/ Fores/Leading Health Care, Stockholm.
- Besley, T. och M. Ghatak** (2005), "Competition and incentives with motivated agents", *American Economic Review* 95(3).
- Besley, T. och M. Ghatak** (2017), "Pro-social motivation and incentives", *Annual Review of Economics*, under utgivning.
- Card, D., Kluve, J. och A. Weber** (2017), "What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations", *Journal of the European Economic Association*, jvx028.
- Dir. 2016:56**, Det statliga åtagandet för en väl fungerande arbetsmarknad och Arbetsförmedlingens uppdrag, Stockholm.
- Dir. 2017:71**, Tilläggsdirektiv till Arbetsmarknadsutredningen (A 2016:03), Stockholm.
- Ellegård, L. M.** (2018), "Tillitsbaserad styrning av vinstsyftande aktörer i välfärdssektorn?", *I stället för vinstförbud*, Fores, Stockholm.
- Finn, D.** (2011), *Sub-contracting in public employment services*, The European Commission Learning Programme for Public Employment Services, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Bryssel.
- Forslund, A. och J. Vikström** (2011), *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*, Rapport 2011:7, IFAU, Uppsala.
- Freidson, E.** (2001), *Professionalism: The third logic*, Blackwell Publishers.

- Hart, O., Shleifer, A. och R.W. Vishny** (1997), "The proper scope of government: theory and an application to prisons, *Quarterly Journal of Economics* 112(4).
- Helgesson, C-F.** (2014), *Civiliserade marknader?*, Entreprenörskapsforum/ Fores /Leading Health Care, Stockholm.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen** (2017), *Tillämpningen av regelverket för lämpligt arbete*, Rapport 2017:16, Katrineholm.
- Kantar Sifo** (2017), *Förtroende för myndigheter*, Stockholm.
- KristerSSon, U., Lööf, A., Björklund, J. och E. Busch Thor** (2018), "Alliansen kommer att lägga ner Arbetsförmedlingen", *Dagens Nyheter*, 4 april.
- Martin, J.** (2016), Whither activation policies? Reflections for the future, IZA Policy Paper No. 114.
- Riksrevisionen** (2017), *Matchningen på arbetsmarknaden – sökandesammansättningens betydelse*, RiR 2017:26, Stockholm.
- Riksrevisionen** (2018a), *Förberedande och orienterande utbildning – uppföljning av deltagare inom etableringsuppdraget*, RiR 2018:12, Stockholm.
- Riksrevisionen** (2018b), *Deltagarantal i nya arbetsmarknadspolitiska insatser – önsketänkande framför träffsäkra volymbedomningar*, RiR 2018:10, Stockholm.
- Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Arbetsförmedlingen** (2017), Stockholm.
- SOU 2017:82**, *Vägledning för framtidens arbetsmarknad*, Stockholm.
- SOU 2018:47**, *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*, Stockholm.
- Svenskt Näringsliv** (2018a), *Rekryteringsenkät*, Stockholm.
- Svenskt Näringsliv** (2018b), *Bortom Arbetsförmedlingen*, Stockholm,
- Vikman, U. och A. Westerberg** (2017), *Arbetar kommunerna på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken*, Rapport 2017:7, IFAU, Uppsala.
- Vikström, J. och G. van den Berg** (2017), *Långsiktiga effekter av arbetsmarknadsutbildning*, Rapport 2017:17, IFAU, Uppsala.

# Subventionerade anställningar - avvägningar och empirisk evidens<sup>1</sup>

Anders Forslund

**Anders Forslund** är professor i Nationalekonomi vid Uppsala universitet och biträdande chef vid IFAU. Hans forskning har framför allt berört arbetslöshet, arbetsmarknadspolitik och lönebildning.

---

<sup>1</sup> Författaren tackar projektdeltagare, två anonyma granskare, Torbjörn Hållö samt bokens redaktörer för värdefulla synpunkter. Kvarvarande brister beror inte på dem.

# 1 Inledning

Arbetsmarknadspolitiken innehåller i de flesta länder ett antal standardverktyg. Standardverktygen är förmedlingsverksamhet, utbildning, praktik samt ämnet för denna studie: subventionerade anställningar.

Enligt tillgängliga utvärderingar tycks arbetsmarknadseffekterna för de personer som anställs med anställningsstöd vara goda. Samtidigt tyder både teoretiska överväganden och empiriska resultat på att de goda effekterna för deltagarna i stor utsträckning tillkommer på bekostnad av arbetsmarknadsutfallen för dem som inte får en anställning med stöd. Det är därför viktigt för stödets nettoeffekt att de utformas så att deltagarna gynnas samtidigt som sidoeffekterna för andra blir så små som möjligt.

En annan problematisk aspekt av de subventionerade jobben är att flera av subventionsprogrammen har uppnått mycket låga deltagarantal i förhållande till målgruppernas storlek. Detta reser en fråga om hur programmen bör utformas så att de faktiskt utnyttjas.

En relaterad fråga rör själva målgruppen. Görs målgruppen tillräckligt bred, så förvärras problemen med att subventionera anställningar som skulle blivit av även utan subvention, samtidigt som sannolikt problemen med underutnyttjande minskar.

Mer allmänt kommer detaljerna i hur ett anställningsstöd utformas att spela roll både för eftersträlvade effekter och sidoeffekter. Syftet med denna uppsats är att belysa betydelsen av hur anställningsstöd utformas för stödets effekter. Framställningen behandlar såväl teoretiska överväganden som (i förekommande fall) resultaten i empiriska studier.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Jag har inte gjort några försök att systematiskt gå igenom den internationella litteraturen om effekter av att subventionera anställningar; en sådan genomgång skulle spräcka alla tids- och utrymmesramar för denna uppsats. Utländska erfarenheter som redovisas här kommer därför att huvudsakligen bygga på översikter eller min idiosynkratiska kännedom om empiriska erfarenheter och studier från andra länder.

## 2 De svenska subventionerade anställningarna<sup>3</sup>

Subventionerade anställningar kan definieras som anställningar med stöd i form av ekonomiskt bidrag eller skattekreditering till arbetsgivare för hela eller delar av lönekostnaderna. Subventionerade anställningar ingår i den bredare kategorin subventionerad sysselsättning, där personer kan utföra arbetsuppgifter vid arbetsplatser även utan att vara anställda (exempelvis arbetspraktik, fas tre i jobb- och utvecklingsgarantin eller tidigare beredskapsarbete). Vissa av de subventionerade anställningarna har varit reserverade för personer med ”funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga”, medan övriga stöd inte har haft denna inriktning, utan främst varit avsedda för långtidsarbetslösa eller nyanlända. I den här genomgången bortser jag från de program som haft en målgrupp av personer med funktionshinder.<sup>4</sup>

Genom åren har en lång rad av subventionerade anställningar förekommit i den svenska statliga arbetsmarknadspolitiken.<sup>5</sup> År 1981 började statsbidrag lämnas till företag inom tillverkningsindustrin för nettoökning av sysselsättning. År 1984 infördes *rekryteringsstöd* för att stimulera till anställning av huvudsakligen långtidsarbetslösa i den privata sektorn som ett alternativ till beredskapsarbete, som låg i den offentliga sektorn.

År 1994 utökades rekryteringsstödet och mindre företag kunde få stöd för att anställa arbetslösa akademiker. 1994 infördes ett *generellt anställningsstöd*, GAS, konstruerat så att en arbetsgivare som netto ökade sin sysselsättning 1994 jämfört med 1993 fick göra ett avdrag

3 Segendorff (2003) innehåller detaljer om programmen fram till och med 2002. För perioden därefter kan man konsultera årliga arbetsmarknadspolitiska översikter från IFAU (Runesson, 2004; Sibbmark och Runesson, 2005; Sibbmark 2006, 2007, ..., 2014) samt relevanta författningstexter.

4 De mest omfattande insatserna för personer med funktionsnedsättningar har varit eller är anställningar i Samhall, anställning med lönebidrag, offentlig skyddad anställning, utvecklingsanställning och trygghetsanställning.

5 Även de svenska kommunerna ägnar sig och har ägnat sig åt att subventionera anställningar. Det finns dock ingen samlad information om hur eller hur mycket.

från arbetsgivaravgiften under 1994 motsvarande 15 procent den anställdes bruttolön.

Under 1995 ersattes GAS av ett *riktat anställningsstöd* (RAS). Stödet innebar att arbetsgivare fick göra ett avdrag om högst 6000 kronor per månad under högst tolv månader från arbetsgivaravgift för en arbetslös som nyanställdes 1 januari – 31 mars 1995.

År 1998 ersattes rekryteringsstöd av *anställningsstöd*. Även anställningsstödet var främst riktat till långtidsarbetslösa. Anställningsstöd lämnades under först sex, senare tolv, månader med 50 procent av lönekostnaderna eller högst 350 kronor per dag. År 1999 ersattes anställningsstödet av *allmänt respektive förstärkt anställningsstöd*. Villkoren för det allmänna anställningsstödet sammanföll väsentligen med villkoren i det gamla anställningsstödet, medan det förstärkta anställningsstödet som enligt huvudvillkoret var riktat till personer med minst två års inskrivning vid arbetsförmedlingen hade en högre subventionsnivå (75 procent av lönekostnaden eller högst 525 kronor per dag och lägre subvention efter sex till tolv månader) och en längre varaktighet (två år) än det allmänna anställningsstödet.

År 2000 tillkom ett *särskilt anställningsstöd* med liknande utformning som det förstärkta anställningsstödet; huvudskillnaderna var att målgruppen var äldre långtidsarbetslösa (minst 57 år) och att subventionsnivån inte trappades av över tid.

Under år 2002 infördes ett *anställningsstöd som kombinerades med vård- och omsorgsutbildning* för en målgrupp arbetslösa som inom anställningen beviljats tjänstledigt för att gå en arbetsmarknadsutbildning inom vård och omsorg motsvarande längst nio månaders heltidsstudier.

Ett *anställningsstöd för långtidssjukskrivna* som inte bedömdes kunna återgå till sitt arbete fanns på vissa orter under perioden från

mars 2004. Stödet infördes nationellt år 2006 och avskaffades under år 2008.<sup>6</sup>

I januari 2006 infördes *plusjobb*, ett särskilt anställningsstöd för anställningar inom den offentliga sektorn. Plusjobbet kunde pågå i 24 månader. Särskilt anställningsstöd i form av plusjobb lämnades med hela lönekostnaden, eller högst 1 000 kronor per dag. Arbetsgivaren kunde också under vissa förutsättningar få bidrag om 100 kronor per dag för att täcka merkostnader.

I januari 2007 tillkom *nystartsjobb* och i juli 2007 *instegsjobb*. I samband med detta förlorade de tidigare anställningsstöden mycket av sin betydelse. Nystartsjobben riktade sig till alla arbetsgivare och motsvarade beloppet av den lagstadgade arbetsgivaravgiften. Nystartsjobbet behöver inte förmedlas via Arbetsförmedlingen, men arbetsgivaren måste ansöka där om nystartsjobbet. Den arbetssökande ska själv visa att han eller hon kvalificerar sig för nystartsjobb. Stöd kan lämnas vid anställning av personer som är 20 år, anmälda hos Arbetsförmedlingen och som på heltid sedan minst ett år har:

1. varit arbetslösa eller deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program
2. haft ett skyddat arbete hos Samhall
3. varit arbetslösa och fått ekonomiskt bistånd från socialtjänsten
4. fått sjukpenning, rehabiliteringspenning eller sjuk- och aktivitetsersättning
5. omfattas av en kombination av förhållandena i 1)–4).

En nyhet med nystartsjobben var alltså att subventionen inte enbart kunde riktas till arbetslösa, utan att även annan frånvaro från arbetsmarknaden ("utanförskap") gav – och fortfarande ger – behörighet.

---

<sup>6</sup> Stödet lämnades med 85 procent av lönekostnaden eller högst 750 kronor per dag under högst sex månader.

En annan innovation var att subventionsperiodens längd direkt berodde på hur länge man befunnit sig i utanförskap. Grundregeln var att en månad i utanförskap berättigade till en månads subvention.<sup>7</sup> Nystartsjobben kräver inte någon arbetsmarknadspolitisk bedömning. Detta betyder att stödet beviljas om arbetsgivaren och den arbetssökande uppfyller de allmänna villkoren. Arbetsförmedlingen kan därför inte prioritera dem som står längst ifrån arbetsmarknaden.<sup>8</sup>

Villkoren för nystartsjobben har ändrats vid ett flertal tillfällen. I samband med finanskrisen fördubblades subventionsnivån från motsvarande en till två gånger den lagstadgade arbetsgivaravgiften. Från och med februari 2017 skärptes kraven på arbetsgivare som tar emot anställda med nystartsjobb. Regelförändringen innebar bland annat att arbetsgivarna måste ha kollektivavtal och att ersättning som längst kan betalas ut under två år. Även regelverket för ersättningens storlek förändrades. Den grundläggande principen för förändringarna i regelverket var att göra ersättningsbeloppen högre ju längre kvalifikationstiden är för den som är berättigad för stödet. Exempelvis är ersättningsnivån ett belopp som motsvarar en arbetsgivaravgift för den som varit frånvarande från arbetslivet ett till två år, två gånger arbetsgivaravgiften om frånvaron är mellan två och tre år och 2,5 gånger arbetsgivaravgiften om frånvaron överstiger tre år.<sup>9</sup> Om den arbetssökande är nyanländ får man en subvention som motsvarar 2,5 gånger arbetsgivaravgiften.

Instegsjobb var avsedda för inskrivna vid Arbetsförmedlingen

---

7 Stöd för nystartsjobb lämnas under lika lång tid som utanförskapets varaktighet, vid introduktionen högst fem år. För personer över 55 år kunde stödet i början lämnas under dubbelt så lång tid, dock högst i tio år och till månaden individen fyllde 65 år. För ungdomar, deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin samt deltidsarbetslösa kunde stödet lämnas i högst ett år. För nyanlända invandrare kunde stöd lämnas i högst tre år från tidpunkten för uppehållstillstånd. De exakta reglerna har ändrats vid flera tillfällen efter stödets introduktion.

8 När det gäller övriga stöd och instegsjobb kan Arbetsförmedlingen prioritera deltagare utifrån en arbetsmarknadspolitisk bedömning. En kartläggning av deltagarna i de olika stödformerna, genomförd vid Arbetsförmedlingen, visar att nystartsjobben har gått till personer som står närmare arbetsmarknaden än som är fallet med andra stöd, se exempelvis Arbetsförmedlingen (2012).

9 Detta regelverk gäller för dem som fyller 26 år eller mer under året.



som beviljats uppehållstillstånd under de senaste 36 månaderna. Anvisningen skulle inkludera handledning. Personen som anvisades skulle gå sfi (svenska för invandrare). Stödet var först 75 procent av lönekostnaden eller högst 750 kronor per dag, 80 procent eller högst 970 kronor per dag när det avskaffades i maj 2018. En anvisning fick göras för högst sex månader i taget och totalt pågå i högst 24 månader.

*Yrkesintroduktionsanställningar (YA-jobb)* infördes i januari 2014. YA-jobb syftar till att främja arbetsplatsförlagt lärande för ungdomar samt (sedan juni 2016) långtidsarbetslösa och nyanlända. Insatsen är till för arbetssökande med formell utbildning men som saknar yrkeserfarenhet och därmed behöver hjälp att komma in på arbetsmarknaden. Under anställningen får den arbetssökande lära sig sitt yrke med hjälp av en handledare. Arbetsgivare får ett stöd för att de erbjuder anställningen.

*Traineejobb*, som infördes under 2015, var en kombination av anställning och yrkesutbildning. Stödet innebar utbildning på halvtid för ungdomar 20–24 år i kombination med en lönesubvention på 50–85 procent beroende på hur länge man varit arbetslös. Målgruppen utvidgades juni 2016 till att även omfatta långtidsarbetslösa och nyanlända.

*Extratjänster* infördes under 2015 för att ge arbete med anställningsstöd för dem som deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin i 450 ersättningsdagar (fas 3). Nyanlända tillkom som målgrupp för extratjänster i december 2016. Från och med 1 juli 2017 kan extratjänst även beviljas till kulturell verksamhet och verksamhet för att bevara kulturarvet, ideella idrottsföreningar, trossamfund samt ideella föreningar som främjar social hjälpverksamhet eller omsorg om barn och ungdom. Arbetsgivaren får ersättning med 100 procent av lönekostnaden när den anställda jobbar heltid och har lön enligt kollektivavtalet.

Ett *modernt beredskapsjobb* är en tidsbegränsad anställning hos en statlig myndighet riktad till långtidsarbetslösa eller nyanlända som står långt ifrån arbetsmarknaden. De moderna beredskapsjobben infördes år 2017. Regelverket och ersättningen för de moderna beredskapsjobben motsvarar villkoren för extratjänster.

Det *särskilda anställningsstödet*, som fortfarande finns kvar, riktar sig numera till personer som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin. Det innebär att det krävs längre tid utan arbete för att kvalificera sig för det särskilda anställningsstödet jämfört med nystartsjobben. Om personen deltar i jobb- och utvecklingsgarantin sedan 450 dagar utgår ett handledarstöd på 150 kronor per arbetsdag under de tre första månaderna, sedan 100 kronor per dag. Detta stöd kallas *förstärkt särskilt anställningsstöd*.

Traineejobb, särskilt anställningsstöd, förstärkt särskilt anställningsstöd och instegsjobb har från maj 2018 ersatts av anställningsstödet *introduktionsjobb*.<sup>10</sup> Introduktionsjobben kommer uppenbarligen att förenkla det tidigare komplexa systemet av anställningsstöd då flera av de ersatta stöden har haft en mycket blygsam omfattning. Introduktionsjobben har ett tak för lönesubventionen vid en bruttolön på 20 000 kronor i månaden. Detta innebär en påtaglig höjning jämfört med de stöd som ersätts. Subventionsgraden blir 80 procent upp till taket och ett enhetligt handledarstöd införs.

## 2.1 Antal anställda med olika former av subventioner

I Figur 1 ser vi antalet personer med olika typer av subventionerade anställningar sedan år 2000.<sup>11</sup> Vi kan notera ett antal saker. För det första har antalet personer med subventionerade anställningar ökat

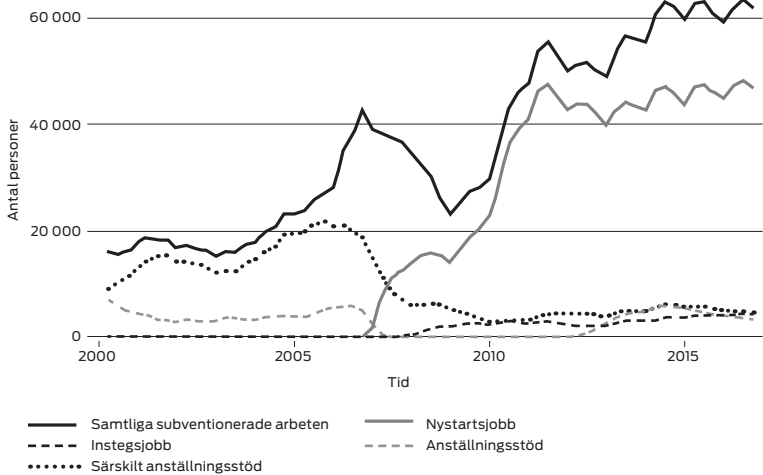
---

<sup>10</sup> Traineejobben har aldrig nått några volymer att tala om (något hundratals deltagare) och instegsjobben har aldrig kommit i närheten av att nå någon större del av målgruppen (de nyanlända). Nystartsjobb, extratjänster och yrkesintroduktionsanställningar berörs inte av reformen.

<sup>11</sup> Jag visar bara de typer av åtgärder som har givit upphov till något betydande antal anställningar. Jag har också slagit samman likartade typer av insatser (alla nystartsjobb, alla "vanliga" respektive särskilda anställningsstöd).

trendmässigt från under 20 000 till omkring 60 000. Antalet personer med subventionerade anställningar motsvarar därmed drygt en procent av arbetskraften under de senaste åren. För det andra återspeglar den stora ökningen huvudsakligen en mycket kraftig tillväxt i antalet personer som har någon form av nystartsjobb. För det tredje är antalet personer med instegsjobb blygsamt (några få tusen) jämfört med gruppen av behöriga, det vill säga väsentligen alla nyanlända. För det fjärde är antalen personer med yrkesintroduktionsanställningar, moderna beredskapsarbeten, traineejobb och extratjänster mycket blygsamma till och med år 2016. Antalet personer med extratjänster har dock ökat påtagligt under det senaste året och har i skrivande stund (maj 2018) passerat 10 000.

**Figur 1: Antal personer i olika typer av subventionerade anställningar 2000–2016, kvartalsgenomsnitt**



Källa: Egna bearbetningar av uppgifter från Arbetsförmedlingens datalager. Uppgifterna om antalet deltagare i särskilda anställningsstöd är inte kompletta, då vissa av deltagarna här klassificeras som deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin i Arbetsförmedlingens uppgifter från och med år 2007.

12 Det handlar inte om många deltagare. Om något skulle tendensen till en trendmässig ökning av antalet anställda med olika subventioner förstärkas.

### 3 Varför anställningsstöd?

Det grundläggande motivet för olika typer av anställningsstöd är att de kan kompensera en presumtiv arbetsgivare för att en arbets-sökandes faktiska eller förväntade produktivitet inte är tillräckligt hög för att bära avtalsenliga lönekostnader. Ett lämpligt utformat anställningsstöd kan därför göra det lönsamt att anställa personer vars (uppfattade) produktivitet är för låg för att göra dem anställningsbara. Det viktiga för anställningsbeslutet är den presumtiva arbetsgivarens bedömning att produktiviteten kan vara låg, inte att den faktiskt är det. Åtgärder för att minska osäkerheten om arbets-lösas produktivitet kan alltså vara ett viktigt komplement till anställningsstöd.<sup>13</sup>

Förmågan att utföra ett jobb med tillräckligt hög produktivitet kan vara mer eller mindre varaktigt nedsatt men kan ibland övas upp på ett arbete. Detta definierar på ett naturligt sätt behov av såväl tidsbegränsade som mer permanenta typer av anställningsstöd. I Sverige har vi dels olika långvariga, i praktiken ibland permanenta, insatser för personer med funktionsnedsättningar som medför nedsatt arbetsförmåga, dels tidsbegränsade insatser för andra målgrupper, främst långtidsarbetslösa och nyanlända. När programmens effekter ska bedömas spelar det stor roll om programmet tänks vara permanent eller om det är tidsbegränsat. När det gäller permanenta program är kanske det viktigaste kriteriet vid en utvärdering att programmet verkligen kommer personer med en permanent för låg produktivitet till del, även om andra kriterier som värdet av det arbete som utförs och välmåendet bland dem som utför arbetet också är potentiellt viktiga bedömningsgrunder. I min genomgång kommer jag inte att beröra anställningsstöd som riktas till personer med funktionsnedsättningar. Fokus ligger i stället på tidsbegränsade stöd

---

<sup>13</sup> Exempelvis arbetsmarknadsutbildning som leder till certifiering eller validering av färdigheter.

till arbetsgivare för att anställa långtidsarbetslösa eller nyanlända, där programmen avses kompensera för en tillfälligt lägre, faktisk eller förväntad, produktivitet.

Här är alltså tanken att man genom att utföra ordinarie arbetsuppgifter på en arbetsplats antingen får en chans att visa att man har en tillräcklig förmåga att utföra uppgifterna eller att man förvärvar denna förmåga efter en begränsad period på arbetet och därför blir anställningsbar. En eventuell anställning behöver självklart inte nödvändigtvis bli av hos den arbetsgivare som anställt med stöd. En möjlig mekanism är att de referenser man får från det subventionerade jobbet blir en biljett in till en annan arbetsgivare.

## 4 Anställningsstödens utformning

Anställningsstöd har ett antal uppenbara dimensioner där utformningen kan varieras. Kunskaperna om konsekvenser av variationer i utformningen är begränsade, så min genomgång innehåller teoretiska prediktioner, förnuftsmässiga resonemang och mer handfasta empiriska resultat.

### 4.1 Lång eller kort varaktighet?

En dimension i utformningen av anställningsstöd är deras varaktighet. Ett stöd som är onödigt långt i förhållande till den period med nedsatt produktivitet som man vill subventionera blir onödigt dyrt, medan ett kortvarigt stöd riskerar att inte bli tillräckligt attraktivt för att skapa en vilja hos arbetsgivare att anställa ur målgruppen. Om stödet enbart ska kompensera för risken att anställa någon med låg produktivitet skulle stödet uppenbarligen inte behöva vara mer långvarigt än den tid det tar att verifiera den anställdes produktivitet. I praktiken kommer stöden att subventionera både det som *ex*

*post* visar sig vara en redan vid anställningstillfället tillräckligt hög produktivitet, en produktivitet som efter en tid i anställningen blir tillräckligt hög och en produktivitet som aldrig når upp till en nivå där den överstiger lönekostnaden utan subvention. Hur dessa olika grupper ska vägas när det gäller stödets optimala längd är naturligtvis en svår fråga.

Hur påverkar subventionens längd arbetsmarknadsutfallen för de personer som anställts med subventioner? I en studie undersöktes det svenska friårsförsöket och författarna fann att längre friårsvikariat (vilket kan likställas med en subventionerad anställning med längre varaktighet) inte påverkade sannolikheten att ha ett jobb efter vikariatets slut, men att sannolikheten att ha en tillsvidareanställning på samma arbetsplats som vikariatet ökade.<sup>14</sup> I en annan studie skattades effekten av att nystartsjobbets längd fördubblas när man fyllt 55 och författarna fann statistiskt signifikanta och stora effekter både på flödet in i den subventionerade anställningen, anställningens varaktighet och sannolikheten att ha ett jobb efter den subventionerade anställningens slut.<sup>15</sup> De två befintliga empiriska studierna ger alltså ingen entydig slutsats om hur en förlängd subventionsperiod påverkar subventionens effekt.

## 4.2 Hög eller låg subventionsnivå?

Allt annat lika betyder en högre subventionsnivå att fler anställningar kommer att vara lönsamma och därför bli av. Samtidigt riskerar en högre nivå på stödet att innebära att man subventionerar anställningar utöver vad som skulle ha varit nödvändigt och att stödet därför blir onödigt dyrt.

---

<sup>14</sup> Hartman med flera (2010). Effekten var både statistiskt signifikant och relativt stor – en förlängning av vikariatet med en månad ökade sannolikheten för en tillsvidareanställning på samma arbetsplats två år senare med 2,5 procent.

<sup>15</sup> Sjögren och Vikström (2015).

En intressant fråga är om ett givet belopp gör mest nytta om det betalas ut på en hög nivå under kort tid eller på låg nivå under lång tid. Det finns mig veterligen endast en studie som undersökt denna fråga empiriskt.<sup>16</sup> Enligt den ger en fördubblad varaktighet mer positiva effekter än en fördubblad nivå på subventionen i nystartsjobben för äldre långtidsarbetslösa. Författarna visar också att det under vissa antaganden kan vara samhällsekonomiskt lönsamt att fördubbla längden men inte nivån på subventionen.

### 4.3 Stor eller liten målgrupp?

De flesta anställningsstöd som använts i Sverige har haft en tydlig inriktning mot långtidsarbetslösa. Det finns goda skäl att rikta anställningsstöd till väl avgränsade målgrupper. För det första är det sannolikt att de grupper som främst drar nytta av subventionerade anställningar är de som står relativt långt ifrån arbetsmarknaden – de som står närmare arbetsmarknaden får jobb även utan subventioner. För det andra innebär därför ett mer brett utformat stöd att en huvuddel av subventionerna kommer att bli en ren bonus för mottagarna – en ersättning för något som skulle ha blivit av även utan subventionen. Stöd som riktas till stora målgrupper kan också påverka de avtalsbestämda lönerna så att lönekostnaderna faller mindre än som motsvarar subventionen.<sup>17</sup> Slutligen är subventioner normalt förenade med undanträngningseffekter: Den som anställer någon med en subvention kommer att vara mindre benägen att anställa någon annan utan subvention. Vi ska alltså förvänta oss att vissa anställningar utan subvention inte blir av. Detta kan naturligtvis vara motiverat. Sannolikheten att det ska vara det är rimligen större om den som blir anställd med subvention har en svagare ställning

<sup>16</sup> Sjögren och Vikström (2015).

<sup>17</sup> Det finns exempelvis belägg för att ändrade nivåer på arbetsgivaravgifterna i stor utsträckning har gått hand i hand med lika stora förändringar i lönerna åt motsatt håll så att lönekostnaderna på längre sikt blivit i stort sett opåverkade; se diskussionen av empiriska studier nedan.

på arbetsmarknaden än den som blir undanträngd. Detta talar, allt annat lika, för mindre och mer avgränsade målgrupper.

Ett möjligt problem med en snävt definierad målgrupp som står långt ifrån arbetsmarknaden är dock att subventionen då kan vara stigmatiserande – det vill säga att den tolkas som en signal om låg anställningsbarhet. Här saknas det dock, såvitt jag vet, empiriska forskningsresultat.

Ytterligare en tänkbar fördel med en brett definierad målgrupp är att regelverket då sannolikt kan göras enklare så att utnyttjandet av subventionen blir förenat med mindre administrativt krångel, en högre grad av förutsägbarhet och lägre informationskostnader.

Det finns ett antal empiriska studier av olika typer av svenska anställningsstöd med såväl tydligt profilerade som brett riktade insatser. Generellt finner studier av stöd som riktats till långtidsarbetslösa goda effekter för dem som tagit del av dem.<sup>18</sup> Det finns också ett antal studier av mer brett inriktade subventioner, oftast sänkta arbetsgivaravgifter, för relativt stora målgrupper. Ett antal äldre studier av lönebildning i näringslivet eller industrin tyder på att lönerna anpassar sig till förändrade arbetsgivaravgifter för samtliga anställda så att lönekostnaderna endast påverkas marginellt.<sup>19</sup> Därmed kan man endast förvänta sig marginella effekter på sysselsättningen av förändrade arbetsgivaravgifter för stora löntagarkollektiv enligt dessa studier. Studier av sysselsättningseffekterna av regionala nedsättningar av arbetsgivaravgifter i Sverige och Finland finner inga signifikanta effekter av dessa subventioner.<sup>20</sup> Slutligen har sysselsättningseffekterna av de sänkta arbetsgivaravgifterna för ungdomar i Sverige under åren 2007–2014 skattats i studier som

18 Se Sehlstedt och Schröder (1989), Harkman med flera (1999), Carling och Richardson (2004), Sianesi (2008), Forslund med flera (2004) och Sjögren och Vikström (2015). Goda effekter betyder i detta sammanhang en signifikant positiv effekt på något önskvärt arbetsmarknadsutfall.

19 Se exempelvis Forslund (1997) för en översikt.

20 Bohm och Lind (1993), Bennmärker med flera (2010) samt Korkeamäki och Uusitalo (2009) studerade svenska och finska regionala nedsättningar av arbetsgivaravgifterna. Både de svenska och de finska nedsättningarna av arbetsgivaravgifter var riktade till arbetsgivare i glesbygdregioner, företrädesvis i de norra delarna av länderna.



fann signifikant positiva men modesta effekter.<sup>21</sup>

När det gäller undanträngningseffekter tyder befintliga studier på att sådana förekommer och att de inte är obetydliga.<sup>22</sup> Jag återkommer till att diskutera hur undanträngningseffekter kan bero på målgruppen i ett separat avsnitt om icke önskade effekter av anställningsstöd.

#### 4.4Handledningsstöd

Arbetsgivarens anställningskostnader handlar inte enbart om lönekostnader. En nyanställd måste sätta sig in i arbetsuppgifterna på det nya jobbet. Detta är resurskrävande och skulle också kunna ha en menlig inverkan på övriga anställdas produktivitet.

En anställningssubvention behöver inte endast vara monetär, den kan också innefatta andra typer av stöd. Ett komplement till monetärt stöd är handledning: Arbetsgivaren kan få hjälp med att introducera den nyanställda till arbetsplatsen och arbetsuppgifterna. Anställningsstöd kan sålunda utgå med eller utan handledningsstöd.

Två enkätundersökningar riktade till arbetsgivare finner också ett visst stöd för att handledningsstöd skulle göra företagen mer benägna att anställa med stöd.<sup>23</sup>

#### 4.5 Provanställning och arbetsgivaransvar

En del av det som ett anställningsstöd subventionerar är arbetsgivarens osäkerhet om en presumtiv anställds egenskaper. Denna osäkerhet är sannolikt större när det gäller rekryteringar via annat än olika egna kontaktnät. Sannolikheten att ingå i sådana kontaktnät är nästan definitionsmässigt lägre för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Därför kan insatser för att minska konsekvenserna av arbetsgivarnas osäkerhet vara ett komplement till en ren

21 Se Egebark och Kaunitz (2013, 2017), Saez med flera (2017). Bördös med flera (2015) redovisar resultat som leder till liknande slutsatser baserat på studier från ett antal länder.

22 Se Calmfors med flera (2002) för en översikt av den tidiga litteraturen. Se också Sjögren och Vikström (2015).

23 Behrenz med flera (2015) och Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017).

subvention. Två sådana insatser kan vara att erbjuda subventioner med möjligheter till provanställning eller att det offentliga i ett inledande skede av en anställningsrelation tar arbetsgivaransvaret och i praktiken fungerar som ett uthyrningsföretag. I de tidigare nämnda enkätstudierna tyder de tillfrågade företagens svar på att anställningsstöd med sådana inslag skulle kunna öka deras benägenhet att anställa ur målgrupperna med stöd.<sup>24</sup>

#### **4.6 Detaljreglering eller decentraliserat ansvar?**

Regelverket för subventionerade anställningar kan erbjuda mer eller mindre av detaljreglering och, som en spegelbild av detta, större eller mindre möjligheter för handläggare, arbetslösa och arbetsgivare att individanpassa subventionernas utformning. Regelverket kan också, i princip, läggas fast på olika nivåer för beslutsfattande: riksdag, regering eller myndighetsledning. För bästa resultat bör rimligen de berörda parterna ha rätt redskap till sitt förfogande och drivkrafter att utnyttja dem på ett ändamålsenligt sätt. Rimligen kommer normalt de direkt berörda i ett enskilt fall att ha den bästa informationen om vilken typ av behov som föreligger. Detta talar i princip för ett minimum av detaljreglering.

God information är dock bara ett nödvändigt och inte ett tillräckligt villkor för att bra beslut ska fattas. Handläggare och arbetslösa kan exempelvis ha ett gemensamt intresse av alltför frikostiga villkor för en subvention eftersom båda dessa parter kan gynnas av att den arbetslöse får en lösning som avlägsnar honom/henne mer varaktigt från Arbetsförmedlingens rullor. Mer generellt föreligger det i normalfallet flera sådana problem där var och en av de berörda aktörerna har drivkrafter att bete sig på ett sätt som avviker från det av huvudmannen önskade, eftersom de ofta har delvis andra mål för

---

<sup>24</sup> Behrenz med flera (2015) och Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017).

sitt agerande än denne. Sådana problem kan lindras av att parterna ges bättre drivkrafter (mer i överensstämmelse med huvudmannens) eller genom ett mer detaljreglerat användande av subventionerna.

Totalt sett finns det alltså för- och nackdelar med både detaljreglering och frihet för lokal tillämpning av ett lösare regelverk. Det är svårt att utifrån allmänna resonemang entydigt avgöra vilken typ av regelverk som ger störst sannolikhet för önskade utfall. Jag är heller inte medveten om någon empirisk forskning med direkt bäring på detta problem.

## 4.7 Hur ska stöden fördelas?

### Anvisning eller rättighet?

Alla som saknar arbete bör inte erbjudas en subventionerad anställning. Alltså måste frågan om vilka som ska ta del av insatsen lösas på något sätt. Man kan tänka sig åtminstone två principer (eller kombinationer av dem) för att fördela insatser inom arbetsmarknadspolitiken. För det första kan man fördela insatserna så att deras nettoeffekter blir så stora som möjligt. För det andra kan man se till vilka personer som har störst behov av en viss typ av hjälp.

När det gäller nettoeffekter på sysselsättningen av subventionerade anställningar handlar det dels om vilka effekter insatsen har för dem som får ta del av den, dels om hur andra påverkas (undanträngningseffekter). I brist på bättre kan man nog utgå ifrån att vilka och hur många som trängs undan kommer att vara ungefärligen opåverkat av vilka som får ta del av insatsen, även om detta sannolikt inte är exakt riktigt.<sup>25</sup> Den primära frågan för nettoeffektens storlek rör därför sannolikt hur stora de positiva effekterna av subventionen kan förväntas vara för olika personer. När det gäller behov av insatsen

---

<sup>25</sup> Exempelvis kommer rimligen vem som får en subventionerad anställning att spela roll för vilket jobb som tillsätts med en subventionerad anställning och därmed för vem som får konkurrera med den person som får ta del av anställningssubventionen.

handlar det framför allt om hur långt ifrån ett jobb en individ befinner sig (under förutsättning att den subventionerade anställningen har en positiv effekt över huvud taget).

Att bedöma behov av insatser (det vill säga väsentligen att bedöma hur lång tid en person riskerar att bli kvar i arbetslöshet) är ingen trivial uppgift, men statistiska profileringsmodeller i kombination med en bedömning av en handläggare efter ett möte med en arbetslös kan sannolikt resultera i en rimligt god bedömning.<sup>26</sup> Det är betydligt svårare att prognosticera individuella programeffekter (eller effekter på relativt finfördelad gruppnivå). Det finns exempelvis belägg för att deltagarna själva inte kan göra goda prognoser om de egna programeffekterna.<sup>27</sup> Så hur ska urvalet göras?

Ser vi till utformningen av subventionerade anställningar i Sverige har det antingen handlat om självsektion för behöriga (det enda renodlade exemplet på detta är nystartsjobb) eller om en process där formellt arbetsförmedlaren anvisar en behörig arbetslös till en subventionerad anställning (exempel på detta är instegsjobben och alla insatser som har anställningsstöd i sitt namn).

Det är inte orimligt att tro att såväl arbetslösa som handläggare kan ha en hygglig uppfattning om hur långt ifrån arbetsmarknaden en individ står, också jämfört med andra behöriga arbetslösa. Det är även troligt att ingen av dem har en lika god uppfattning om en eventuell effekt på andra behöriga arbetslösa.

Säg att vi har att göra med en (arbetslös) person som är behörig för en subventionerad anställning, men som står relativt nära arbetsmarknaden. Det är inte uppenbart att personen själv skulle ha några starka invändningar mot en subventionerad anställning.<sup>28</sup> Det är mer

---

26 Benmarker med flera (2007) visade till exempel att en profileringsmodell för Sverige kan bidra till en påtaglig förbättring av de prognoser om vem som riskerar att bli långtidsarbetslös som mer eller mindre naiva men inte orimliga alternativ ger upphov till. Träffsäkerheten i prognoser av vem som skulle bli arbetslös i minst sex månader som gjordes utanför den skattade modellens skattningsperiod var nästan 70 procent.

27 Se Smith med flera (2014).

28 Det mest sannolika skälet för en person att vara skeptisk mot en subventionerad anställning är att en sådan skulle kunna uppfattas som stigmatiserande av arbetsgivare. Att detta är mer än en teoretisk möjlighet framgår av diskussionen i avsnitt 5.

sannolikt att handläggaren skulle vara tveksam till att anvisa en person som står nära arbetsmarknaden till en subventionerad anställning. Under förutsättning att subventionerade anställningar ökar jobbchanserna för dem som får dem, minskar ett stöd som riktas till en person som står långt ifrån arbetsmarknaden handläggarens arbetsbelastning mer än en subvention som riktas till en person som ändå skulle ha lätt att få ett jobb. Denna mekanism kan naturligtvis ges understöd genom att man utformar system som belönar handläggare mer ju längre från arbetsmarknaden personer som får arbete via handläggaren står. Ett sådant system skulle till exempel kunna utformas så att man sätter ”prislappar” på arbetslösa som återspeglar deras jobbchanser enligt någon statistisk profileringsmodell.

Om resonemangen om individens respektive handläggarens incitament är riktiga, tyder de på att handläggaren sannolikt i större utsträckning kommer att prioritera arbetslösa med en svag ställning på arbetsmarknaden än det urval som blir resultatet av självselektion från de arbetslösas sida. Handläggaren skulle, enkelt uttryckt, kunna agera som en portvakt. Evidens från Arbetsförmedlingen tyder också på att arbetslösa som fått anställning med subvention i form av nystartsjobb haft en starkare ställning på arbetsmarknaden (enligt en skattad profileringsmodell) än arbetslösa som fått jobb via ett anställningsstöd där en arbetsförmedlare anvisat den arbetslöse.<sup>29</sup>

I den ena vågskålen har vi sålunda att mycket talar för att selectionen netto blir bättre om handläggaren spelar en viktig roll för urvalet av personer som får ta del av anställningssubventioner. I den andra vågskålen ligger den större enkelheten i en process där individen själv har ett större inflytande över valet att utnyttja en anställningssubvention.

---

<sup>29</sup> Exempelvis presenterad i Arbetsförmedlingen (2012).

## 5 "Underutnyttjande" av subventioner

De subventionerade anställningarna som fanns under 2017 var nystartsjobb, instegsjobb, särskilt anställningsstöd (förstärkt eller inte), extratjänster, traineejobb inom brist- eller välfärdsyrke, moderna beredskapsjobb samt olika anställningsstöd till personer med funktionsnedsättning (lönebidrag, skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare, trygghetsanställning och utvecklingsanställning inom och utom Samhall).

Vi såg i Figur 1 att den överväldigande majoriteten av alla som var anställda med subvention hade nystartsjobb och att de allra flesta andra typerna av subventionerade anställningar hade en liten omfattning. En naturlig fråga är varför vi observerar dessa mönster. Diskussionen i avsnitt 4.7 ger en ledtråd till varför nystartsjobben fått så stor omfattning, nämligen att subventionen är en rättighet för den som befunnit sig minst kvalifikationstiden (tolv månader för vuxna) i utanförskap. Det finns alltså ingen portvakt som kan säga nej till att subventionera anställningar för personer som tycks vara anställningsbara även utan subvention.<sup>30</sup> Det faktum att övriga insatser har portvakter (i form av arbetsförmedlare) kan däremot inte rimligen förklara varför de resulterat i så få anställningsbeslut – det verkar exempelvis osannolikt att det blygsamma antalet instegsjobb i första hand beror på att arbetsförmedlare har lagt in veton mot ett stort antal sådana. Mer sannolikt är att subventionerna inte uppfattas som tillräckligt attraktiva, antingen av de arbetslösa eller av pre-sumtiva arbetsgivare.

När det gäller de arbetslösa kan det handla om flera saker. En sådan är att subventionerna kan uppfattas som stigmatiserande. Det kan vara en förklaring till att en betydande andel av dem som gått till arbete från jobb- och utvecklingsgarantin, där alla inskrivna

---

<sup>30</sup> Självklart måste programmet också uppfattas som attraktivt av arbetslösa och arbetsgivare.

är behöriga för nystartsjobb, faktiskt har gått till osubventionerade anställningar.<sup>31</sup> En annan möjlighet är bristande information. Det kan exempelvis vara svårt att informera sig om alla stödformer för den som inte har svenska som modersmål. Men informationsproblemen kan vara betydande även för dem med svenska som modersmål och möjligen även för de arbetsförmedlare som ska administrera stöden. Vidare innebär vissa stöd att man kan tillgodoräkna sig tiden i anställning med stöd för att upparbeta ett arbetsvillkor för ersättning från a-kassan (särskilt nystartsjobb), medan detta inte är fallet för vissa andra stöd (exempelvis instegsjobb). Det kan, slutligen, också handla om villkor som är kopplade till en del av stöden, som exempelvis det att instegsjobben ska innefatta att man deltar i svenska för invandrare (sfi).

När det gäller arbetsgivarna finns det också ett antal möjliga förklaringar till det låga utnyttjandet. En möjlig förklaring är att subventionerna (inklusive villkoren för att få dem) och kontakterna med Arbetsförmedlingen upplevs som krångliga eller kostsamma. Det stora antalet stöd kan göra det svårt, även för arbetsgivare, att hålla reda på villkoren för alla typer av stöd. Vidare kan politiska beslut ändra villkoren på ett svårförutsägbart sätt. Arbetsgivare kan tolka subventioner som en signal om en så låg produktivitet att inga rimliga subventionsnivåer är tillräckliga. Slutligen kanske vissa arbetsgivare helt enkelt har en aversion mot subventionssystem.

När det gäller de arbetslösa och stöden finns det mig veterligen ingen empirisk forskning som direkt kastar ljus över tänkbara skäl till lågt utnyttjande av stöd. När det gäller arbetsgivarnas syn på subventionerna finns det emellertid tre relativt nya enkätstudier.<sup>32</sup> Enligt samtliga tre studier känner en ansevärd andel av de svarande

31 Se Liljeberg med flera (2013).

32 Statskontoret (2011), Behrenz med flera (2015) och Arbetsmarknadsekonomiska Rådet (2017).

arbetsgivarna helt enkelt inte till möjligheterna att anställa med subventioner. Förbättrad information skulle alltså kunna öka utnyttjandet av subventionerade anställningar. Ett annat intressant resultat är att svar från företag som har respektive inte har utnyttjat olika subventionerade anställningar uppvisar betydande skillnader: Enligt två av enkäterna<sup>33</sup> tyder svaren på att arbetsgivare som har erfarenheter av subventionerade anställningar har mer positiva attityder till sådana än arbetsgivare som inte har använt sig av stöden. En intressant sådan skillnad rör möjligheterna att hitta lämplig personal bland dem som är behöriga för subventioner. Det är också notabelt att ingen av dessa två enkätstudier finner att kontakterna med myndigheterna har uppfattats som alltför arbetskrävande av de företag som faktiskt utnyttjat stöden, medan företag som inte utnyttjat stöden i större utsträckning uppfattar dem som krångliga.

Ett mer transparent system skulle sannolikt vara lättare att informera om och inte löpa lika stor risk att uppfattas som krångligt av de arbetsgivare som saknar erfarenhet av att utnyttja det och därmed möjligen bli mer utnyttjat.

## 6 Icke avsedda effekter

Subventionerade anställningar som riktas till grupper med en svag ställning på arbetsmarknaden påskyndar enligt tillgängliga studier övergången till ordinarie (osubventionerade) anställningar för dem som får ta del av dem.<sup>34</sup> Detta är den avsedda effekten med subventionerna.

De subventionerade anställningarna har emellertid också effekter för dem som inte får ta del av dem. Något förenklat gäller att om

---

<sup>33</sup> Behrenz med flera (2015) och Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017).

<sup>34</sup> Se exempelvis Calmfors med flera (2002) samt Forslund och Vikström (2011) för svenska studier eller Card med flera (2010, 2017) för metastudier baserade på internationella studier.



man ökar sannolikheten för någon att bli anställd, så kommer man i normalfallet att minska sannolikheten för någon annan – det uppstår så kallade undanträngningseffekter.<sup>35</sup>

Undanträngningseffekter innebär dels att nettoeffekten på sysselsättning blir mindre än antalet subventionerade anställningar, dels (vilket är en annan sida av samma mynt) att den positiva effekten för den som tar del av subventionen har en spegelbild i form av att någon annan får en längre väg in på arbetsmarknaden. Av båda dessa skäl är det viktigt att utforma stöden så att, allt annat lika, de medför så små undanträngningseffekter som möjligt, och att stöden går till rätt personer. Det är till exempel svårt att se en poäng i att subventionera anställningar som går till personer som i genomsnitt skulle ha haft lika lätt att hitta jobb som de personer som trängs undan.

Ett första allmänt resultat från den empiriska forskningen om undanträngning är att alla studier finner belägg för betydande undanträngning. Ett andra resultat är att undanträngningen tycks vara större ju närmare en ordinarie anställning det subventionerade jobbet är. För att minska undanträngningen skulle man alltså kunna rikta subventionerna så att de i så stor utsträckning som möjligt går till anställningar som inte innebär att man utför ordinarie arbetsuppgifter. Ett dilemma uppstår då eftersom det också finns belägg för att de positiva effekterna för dem som får subventionerade jobb sannolikt blir störst om de subventionerade anställningarna innebär att man utför ordinarie arbetsuppgifter.<sup>36</sup>

En möjlig väg ur detta dilemma kan vara att i stället fokusera på vem som får ta del av de subventionerade jobben. Om man ser till att målgruppen står långt ifrån arbetsmarknaden, kommer subventionerna att ”sortera om” i kön bland de arbetslösa. Detta kan vara en

<sup>35</sup> Jag berörde dessa redan i avsnitt 4.3.

<sup>36</sup> Se Calmfors med flera (2002) för en dokumentation av dessa resultat. Se också Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017) och Liljeberg med flera (2012).

poäng även om undanträngningen är stor. I ett extremfall kan man tänka sig att de subventionerade jobben skulle kunna gå till personer som annars aldrig hade fått ett jobb och därför i frånvaro av subventionen hamnat i någon form av förtidspension. I så fall kan effekten av subventionen beskrivas som ett långsiktigt större arbetsutbud, vilket i sin tur på sikt skulle motsvaras av en högre sysselsättning.<sup>37</sup> Enligt detta resonemang är alltså det viktiga inte vilka arbetsuppgifter som utförs, utan vem som får ta del av subventionerna.

Mot bakgrund av diskussionen i avsnitt 4.7 talar mycket för att inriktningen mot grupper långt ifrån arbetsmarknaden skulle underlättas av en konstruktion där arbetsförmedlare kan agera portvakter och förhindra att anställningar av personer som ligger för nära arbetsmarknaden blir vanliga. Resonemanget leder också naturligen till slutsatsen att personer som står längre från arbetsmarknaden ska vara berättigade till mer generösa subventioner.

## 7 Avslutande diskussion

Som vi har sett så finns det många överväganden att ta hänsyn till när man utformar anställningssubventioner. Jag lyfter några av dessa teman i denna avslutande diskussion. Ett första tema är att subventionssystem med självselektion riskerar att bli mindre träffsäkra och alltför omfattande. Den grundläggande logiken är ganska rättfram: Incitamenten att utnyttja en subvention är sannolikt relativt starka, även för personer som skulle vara anställningsbara också utan subvention. Ett andra tema är att många typer av subventioner, även mycket generösa, inte utnyttjas fullt ut. Detta skulle kunna återspegla ett antal faktorer, men bidragande förklaringar kan vara att den stora mängden subventioner har skapat ett svåröverskådligt sys-

---

<sup>37</sup> Se till exempel diskussion och empiriska belägg i SOU 2011:11.

tem samt att ett monetärt stöd kan behöva kompletteras med andra stödformer. Jag lägger dessa raster över några sentida reformer och reformförslag i min diskussion av politikens utformning nedan.

Dessvärre är den empiriskt grundade kunskapen om hur utformningen av olika subventionssystem påverkar effekterna fragmentarisk. Delvis återspeglar detta att utvärderingsproblemen är påtagliga, särskilt när det gäller grupper av arbets sökande där vi inte kan observera personerna under någon längre tid på arbetsmarknaden.<sup>38</sup> Två sådana grupper är uppenbarligen nyanlända och unga. Här skulle ett genomtänkt genomförande av insatserna på ett sätt som underlättar utvärdering på lång sikt vara ett viktigt bidrag till en evidensbaserad politik. I frånvaro av sådan evidens är det svårt att ge mer definitiva förslag om den ”bästa” utformningen av lönesubventioner.

## 7.1 Nystartsjobb

Nystartsjobben är den i särklass största insatsen bland de subventionerade anställningarna sett till antalet subventionerade anställningar. Min diskussion har pekat på ett antal möjliga problem med programmet. Framför allt kan frånvaron av portvakt innebära att fel grupper subventioneras och att kostnaderna blir onödigt höga genom att anställningar som skulle bli av även i frånvaro av subventionen kommer att erhålla stöd. Mot detta ska programmets enkelhet och transparens vägas – även i jämförelse med andra subventionsformer. Det är kanske på grund av dessa egenskaper som omfattningen blivit så stor. Det är emellertid svårt att se ett egenvärde i att subventionera många anställningar om träffsäkerheten är låg. Mot denna bakgrund ser den senaste omläggningen av nystartsjobbets regelverk rimlig ut: Subventionsnivån för dem med den kortaste tiden utanför arbetsmarknaden har sänkts, samtidigt som sub-

<sup>38</sup> Det finns forskning som visar att man genom att observera arbetsmarknadshistorik kan ta hänsyn till egenskaper som annars är svåra att observera (Caliendo med flera, 2017).

ventionsnivån för dem med längst tid utanför arbetsmarknaden har höjts. Detta borde medföra en förbättrad träffsäkerhet. Ännu finns dock inga empiriska studier som kastar ljus över detta. Det är också en öppen fråga om frånvaron av portvakt även med det nya regelverket innebär att en del av subventionerna riktas till personer som står relativt nära arbetsmarknaden och att volymerna, och därmed kostnaderna, därför blir höga på grund av stor undanträngning och höga dödviktskostnader per subventionerat jobb. Även här saknas det än så länge empirisk forskning.

## 7.2 Introduktionsjobb

Traineejobb, särskilt anställningsstöd, förstärkt särskilt anställningsstöd och instegsjobb ska från och med maj 2018 ersättas av anställningsstödet *introduktionsjobb*. Ingen av de gamla stödformerna har uppnått speciellt stora volymer. En möjlig bidragande förklaring till detta är att det kan ha varit svårt för berörda att informera sig om alla tillgängliga stödformer. Detta antagande stöds också av svaren på enkätfrågor till arbetsgivare.<sup>39</sup> Ur detta perspektiv kan reformen kanske bidra till att fler berättigade också kan ta del av den nya subventionen. Förenklingen kan emellertid också ha en avigsida, nämligen om arbetslösa med i grunden olika förutsättningar att hitta ett arbete får ta del av samma subvention. Speciellt kan det finnas fog för en viss oro för att stöden inte blir tillräckligt generösa för de personer som står längst ifrån arbetsmarknaden. Detta skulle kunna vara fallet för målgruppen för det förstärkta särskilda anställningsstödet, som ju har en mycket lång period av frånvaro från arbetsmarknaden (mer än två år). Även här saknas i nuläget (av naturliga skäl) empirisk kunskap.

---

<sup>39</sup> Behrenz med flera (2015) och Arbetsmarknadsekonomiska Rådet (2017).

### 7.3 Etableringsjobb

Ett antal stora parter på arbetsmarknaden och regeringen har träffat en principöverenskommelse om så kallade etableringsjobb.<sup>40</sup> Enligt överenskommelsen är en etableringsanställning en visstidsanställning på heltid i upp till två år för nyanlända och andra som står långt från arbetsmarknaden. Den anställdes ersättning ska motsvara lägstalön enligt kollektivavtal efter skatt, där arbetsgivaren under år 2019 ska betala 8 400 kronor och staten högst 9 870 kronor som ett bidrag direkt till den anställda. Enbart arbetsgivare med kollektivavtal kan använda sig av anställningsformen. Anställningen ska kunna kombineras med relevanta utbildningar som exempelvis svenska för invandrare (Sfi) utan löneavdrag. En partsgemensam nämnd ska övervaka att avtalen följs på avsett sätt. Konstruktionen innebär alltså *de facto* att man kommit överens om en form av statlig anställningssubvention.

Subventionen blir enligt förslaget relativt brett inriktad, men är riktad till en grupp där en stor majoritet sannolikt befinner sig långt från den ordinarie arbetsmarknaden. Och det går knappast att överdriva betydelsen av en lyckad arbetsmarknadsintegration för den stora mängden nyanlända. Men innehållet i denna principöverenskommelse reser också en del frågor. Till att börja med kan man notera att en ny insats av detta slag innebär ett avsteg från den förenklingsprincip som ligger bakom införandet av introduktionsjobben. Vidare kan man notera att konstruktionen har ganska mycket gemensamt med de befintliga YA-jobben. Här kanske det vore på sin plats med ett försök att tydligare reda ut relationen mellan dessa anställningsformer och kanske samordna dem. Man kan också notera att nyanlända, efter de senaste förändringarna i regelverket

<sup>40</sup> Detta är inte det enda förslaget om nya typer av subventionerade jobb. Exempelvis har Centerpartiet utarbetat ett förslag om ingångsavgifter och allianspartierna ett förslag om inträdesjobb för att underlätta de nyanländas etablering. Jag väljer att diskutera etableringsjobben eftersom regeringen och parterna har kommit överens om detta förslag.

för nystartjobb, är berättigade till anställningssubventioner som motsvarar 2,5 gånger den lagstadgade arbetsgivaravgiften. Slutligen innebär överenskommelsen en stor subvention – större än i nystartsjobben och yrkesintroduktionsanställningarna men dock mindre än i de nya introduktionsjobben.<sup>41</sup>

## 7.4 Matchningsaktörer

Jobb- och utvecklingsgarantins tredje fas (Fas 3) är under avveckling. En del av de tidigare deltagarna har fått extratjänster, men en mycket stor andel av de tidigare deltagarna har gått tillbaka till garantins andra fas. Ett utredningsförslag om så kallade matchningsaktörer och matchningsanställningar syftade till att åtgärda en del av problemen för den grupp av personer med mycket långa tider utanför den ordinarie arbetsmarknaden som fanns i Fas 3.<sup>42</sup> Insatsen kan ses som en subventionerad anställning där det offentliga, via matchningsaktören, tar ett arbetsgivaransvar för den arbetslöse. Eftersom en stor del av dem som tidigare återfanns i Fas 3 inte har fått extratjänster, verkar det troligt att det finns ett behov av ett alternativ med en annan konstruktion. En sådan möjlighet, som tar fasta på att arbetsgivare i enkätsvar har uppgett att de skulle kunna bli mer benägna att ta in långtidsarbetslösa på sina arbetsplatser om de kunde ”anställa utan arbetsgivaransvar” ligger just i matchningsanställningens konstruktion, där ju det offentliga ser till att arbetsgivaransvaret tas av matchningsaktören. En invändning mot detta är naturligtvis att matchningsanställningen skulle vara en ny insats och bidra till ett mer komplext subventionssystem.

---

<sup>41</sup> Detta gäller vid nivåer på månadslönen runt 19 000 kronor, det vill säga ungefärligen den lönenivå där etableringsjobben kommer att ligga.

<sup>42</sup> Se A 2014:D.

## 7.5 Slutligen...

I min genomgång har jag redovisat såväl kunskap om som kunskapsluckor runt subventionerade anställningar. Jag ska inte här ens försöka sammanfatta vad jag tycker att vi vet om subventionerade anställningar. I stället ska jag peka på vad jag uppfattar som de största kunskapsluckorna. Den mest uppenbara bristen på kunskap gäller anledningar till att många generösa subventionsprogram har utnyttjats i så lite utsträckning i förhållande till den tilltänkta målgruppens storlek. Även om det finns en del ledtrådar (informationsbrist och behov av mer handledarstöd är två exempel) skulle vi behöva veta mer för att kunna utforma programmen så att de når fler. En andra viktig kunskapslucka är att vi vet för lite om hur olika grupper påverkas av hela systemet av stöd. Innebär exempelvis förhållandevis generösa stöd som riktas till personer som står relativt nära arbetsmarknaden att de nödvändiga subventionsnivåerna för grupper som står riktigt långt ifrån arbetsmarknaden blir prohibitivt höga? En föga överraskande forskarståndpunkt blir då att vi behöver mer forskning för att skapa ett bättre underlag för en ändamålsenlig subventionspolitik.

## Referenser

- A 2014:D**, Matchningsanställningen – nya vägar till jobb, Departementsserien, Arbetsmarknadsdepartementet.
- Arbetsförmedlingen** (2012), Arbetsmarknadsrapport 2012.
- Arbetsmarknadsekonomiska Rådet** (2017), Arbetsmarknadsekonomisk rapport – Tudelningarna på Arbetsmarknaden.
- Behrenz, L., L. Delander, O. Frödin, C. Mathieu, J. Månsson och M. Ottosson** (2015), Arbetsgivares perspektiv på subventionerade anställningar, – En kartläggning, Rapport 2015:17, Linnéuniversitetet, Linnaeus University Centre for Labor Market and Discrimination Studies.
- Benmarker, H., K. Carling och A. Forslund** (2007), Vem blir långtidsarbetslös?, Rapport 2007:20, IFAU, Uppsala.
- Benmarker, H., E. Mellander och B. Öckert** (2010), Do regional payroll tax reductions boost employment?, *Labour Economics* 16, 480–489.
- Bohm, P. och H. Lind** (1993), Policy evaluation quality: A quasi-experimental study of regional employment subsidies in Sweden, *Regional Science and Urban Economics* 23, 51–65.
- Bördös K., M. Csillag och Å. Scharle** (2015), What works in wage subsidies for young people: A review of issues, theory, policies and evidence, ILO Employment Policy Department Employment Working Paper No. 199.
- Caliendo M., R. Mahlstedt och O. Mitnik** (2017): Unobservable, but Unimportant? The Relevance of Usually Unobserved Variables for the Evaluation of Labor Market Policies, *Labour Economics* 46, 14–25.
- Calmfors, L., A. Forslund och M. Hemström** (2002), Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?, Rapport 2002:8, IFAU, Uppsala.
- Card D., J. Kluve och A. Weber** (2010), Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-analysis, *Economic Journal* 120, F452–F477.
- Card D., J. Kluve och A. Weber** (2017), What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations, *Journal of the European Economic Association*, jvx028, <https://doi.org/10.1093/jeea/jvx028>
- Carling, K., och K. Richardson** (2004), The relative efficiency of labor market programs: Swedish experience from the 1990's, *Labour Economics* 11, 335–354.



- Egebark, J., och N Kaunitz** (2013), Do Payroll Tax Cuts Raise Youth Employment?«, Working Paper 2013:27, IFAU, Uppsala.
- Egebark, J. och N. Kaunitz** (2017), Payroll Taxes and Firm Performance, Working Paper 1175, IFN, Stockholm.
- Forslund, A.** (1997), Lönebildningen och arbetsmarknadens funktions-sätt, Bilaga 1 till delbetänkande SOU 1997:164 från Utredningen om ett förstärkt förlikningsmannainstitut, Stockholm 1997.
- Forslund, A., P. Johansson och L. Liljeberg** (2004), Employment subsidies – A fast lane from unemployment to work? Working paper 2004:18 IFAU, Uppsala.
- Forslund A. och J. Vikström** (2011), Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt, Rapport 2011:7, IFAU, Uppsala.
- Harkman A., A. Johansson och S. Okeke** (1999), Åtgärdsundersökningen 1998 – åtgärdernas effekter på deltagarnas sysselsättning och löner, Ura 1999:1, Arbetsmarknadsstyrelsen, Solna.
- Hartman, L., L. Liljeberg och O. Nordström Skans** (2010), Stepping-stones, dead-ends, or both? An analysis of Swedish replacement contracts, *Empirical Economics* 38, 645–668.
- Korkeamäki, O. och R. Uusitalo** (2009), Employment and wage effects of a payroll-tax cut—evidence from a regional experiment, *International Tax and Public Finance* 16, 753–772.
- Liljeberg, L., S. Martinson och J. Thelander** (2013), Jobb- och utvecklingsgarantin – Vilka deltar, vad gör de och vart leder det?, Rapport 2013:12, IFAU, Uppsala.
- Liljeberg, L., A. Sjögren och J. Vikström** (2012), Leder nystartsjobben till högre sysselsättning?, Rapport 2012:6, IFAU, Uppsala.
- Runesson, C.** (2004), Arbetsmarknadspolitisk översikt 2003, Rapport 2004:12, IFAU, Uppsala.
- Saez, E., B. Schoefer och D. Seim** (2017), Payroll Taxes, Firm Behavior, and Rent Sharing: Evidence from a Young Workers' Tax Cut in Sweden, NBER Working Paper No. 23976
- Segendorf, Å. Olli** (2003), Arbetsmarknadspolitiskt kalendarium II, Rapport 2003:9, IFAU, Uppsala.

- Sehlstedt K. och L. Schröder** (1989), Språngbräda till arbete? En utvärdering av beredskapsarbete, rekryteringsstöd och ungdomsarbete, EFA-rapport Nr 19, Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.
- Sianesi, B.** (2008), Differential effects of Swedish active labour market programmes for unemployed adults during the 1990s, *Labour Economics* 15, 370–499.
- Sibbmark, K.** (2006), Arbetsmarknadspolitisk översikt 2005, Rapport 2006:13, IFAU, Uppsala.
- Sibbmark, K.** (2007), Arbetsmarknadspolitisk översikt 2006, Rapport 2007:27, IFAU, Uppsala.
- Sibbmark, K.** (2008), Arbetsmarknadspolitisk översikt 2007, Rapport 2008:21, IFAU, Uppsala.
- Sibbmark, K.** (2009), Arbetsmarknadspolitisk översikt 2008, Rapport 2009:21, IFAU, Uppsala.
- Sibbmark, K.** (2010), Arbetsmarknadspolitisk översikt 2009, Rapport 2010:18, IFAU, Uppsala.
- Sibbmark, K.** (2011), Arbetsmarknadspolitisk översikt 2010, Rapport 2011:24, IFAU, Uppsala.
- Sibbmark, K.** (2012), Arbetsmarknadspolitisk översikt 2011, Rapport 2012:23, IFAU, Uppsala.
- Sibbmark, K.** (2013), Arbetsmarknadspolitisk översikt 2012, Rapport 2013:22, IFAU, Uppsala.
- Sibbmark, K.** (2014), Arbetsmarknadspolitisk översikt 2013, Rapport 2014:20, IFAU, Uppsala.
- Sibbmark, K. och C. Runesson** (2005), Arbetsmarknadspolitisk översikt 2004, Rapport 2005:14, IFAU, Uppsala.
- Sjögren, A. och J. Vikström** (2015), How long and how much? Learning about the design of wage subsidies from policy changes and discontinuities, *Labour Economics* 34, 127–137.
- Smith, J., A. Whalley och N. Wilcox.** (2014), *Are Participants Good Evaluators?* Book manuscript under revision for W.E. Upjohn Institute.
- SOU** 2011:11, Långtidsutredningen 2011.
- Statskontoret** (2011), Subventionerade anställningar: en kartläggning, Rapport 2011:34.

# Utmaningar för vuxenutbildningen<sup>1</sup>

Susanne Ackum

**Susanne Ackum** är fil. dr. i nationalekonomi. Hon har varit chef för Fackföreningsrörelsens institut för ekonomisk forskning (FIEF) och startade upp IFAU. Hon har varit finansråd, statssekreterare vid Finansdepartementet samt riksrevisor.

---

<sup>1</sup> Jag vill tacka Karl Agell, Lars Calmfors och två anonyma referees för värdefulla synpunkter. Jag vill också tacka Felinda Wennerberg för värdefull hjälp med att försöka hitta och sammanställa data.

# 1 Inledning

I Sverige har statlig arbetsmarknadspolitik funnits sedan början av 1900-talet. Men det var först under 1950-talet som arbetsmarknadspolitiken fick sin nuvarande inriktning i och med Rehn-Meidnermodellen. Enligt modellen har den aktiva arbetsmarknadspolitiken som syfte att underlätta strukturomvandling i ekonomin. De människor som slogs ut från sektorer som inte längre var lönsamma, bland annat som resultat av den solidariska lönepolitiken<sup>2</sup>, skulle få hjälp att flytta över till expanderande sektorer. Enligt modellen bestod arbetsmarknadspolitiken främst av platsförmedling, arbetsmarknadsutbildning och flyttbidrag. För att underlätta för dem som hade lägre produktivitet än vad som krävdes i de nya jobben introducerades även lönesubventioner.

I Rehn-Meidnermodellen har arbetsmarknadsutbildningarna först och främst en strukturpolitisk roll. Under 1990-talskrisens inledande skede blev utbildningarna också ett viktigt stabiliseringspolitiskt instrument, för att under en tid därefter främst riktas mot dem som stod längst ifrån arbetsmarknaden (det vill säga en fördelningpolitisk inriktning). Under senare år har fokus åter igen blivit att fylla kompetensbehov i bristyrken.

De yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningarna är korta utbildningar som syftar till att öka den arbetslöses möjlighet att få ett arbete samt underlätta för arbetsgivaren att få sökt kompetens och därigenom motverka flaskhalsar på arbetsmarknaden. Parallellt med arbetsmarknadsutbildningarna har även annan vuxenutbildning vuxit fram.<sup>3</sup> Det livslånga lärandet står nu i fokus, bland annat

---

<sup>2</sup> På en perfekt fungerande arbetsmarknad kan det inte finnas löneskillnader mellan identiska personer som utför identiska arbetsuppgifter. Lika lön för lika arbete är i princip den lön som skulle råda om arbetsmarknaden kännetecknades av perfekt konkurrens. Inget företag skulle kunna betala en lägre lön än den marknadsklärerande för en viss specifik arbetsuppgift, eftersom de anställda genast skulle ta anställning vid något annat företag med samma arbetsuppgifter men till den marknadsklärerande lönen. Syftet med den solidariska lönepolitiken, "lika lön för lika arbete", kan i ljuset av detta ses som ett sätt att påskynda strukturomvandlingen, där olönsamma enheter slås ut och den övertaliga arbetskraften slussas till nya mer produktiva enheter via arbetsmarknadsutbildning.

<sup>3</sup> Exempel på detta är studieförbund, folkhögskolor, komvux, yrkesvux, satsningar inom ramen för den europeiska socialfonden, trygghetsråden, yrkeshögskolan och uppdragsutbildningar vid universitet och högskolor.

som ett svar på hur arbetskraften ska klara strukturomvandlingen på arbetsmarknaden i kölvattnet av ökad globalisering och, nu på senare tid, digitalisering och artificiell intelligens (AI).

Strukturomvandlingen till följd av den nya tekniken kan medföra att arbetsuppgifter inom (alla) yrken, men även vissa yrken i sin helhet, försvinner. Maskiner kommer att sköta dessa arbetsuppgifter billigare, snabbare och med högre kvalitet. Vilka arbetsuppgifter och yrken som påverkas, och i vilken omfattning, beror bland annat på huruvida de är substitut eller komplement till den nya tekniken. Teknikdriven strukturomvandling är inget nytt, men processen till en ny jämvikt på arbetsmarknaden kan ta tid. Människor, företag, regioner och länder kommer att beröras. Det kommer också att skapas nya arbetsuppgifter och jobb. Många kan vi inte ens föreställa oss idag, andra kan vi med ganska stor säkerhet uttala oss om i närtid.

Vid större teknikskiften uppstår ofta oro på arbetsmarknaden och rädslan för arbetslöshet gror. Forskning och erfarenhet visar att *ett* svar på denna oro är protektionism, subventionering av gamla jobb och låg acceptans för introduktion av ny teknik. Ett *annat* svar är att bejaka den nya tekniken och samtidigt ge arbetskraften möjligheter till omställning. Det senare brukar i olika sammanhang kallas den nordiska modellen.

Det verkar således som om det framöver finns ett stort behov av arbetsmarknadsutbildning, eller mer generellt vuxenutbildning, riktad till både arbetslösa och sysselsatta vuxna så att de har en möjlighet att uppgradera sin kompetens i takt med att arbetslivet förändras. Många nyanlända vuxna som kommit till Sverige under senare tid har också en för svenska förhållanden låg utbildningsnivå som kan behöva höjas och kompletteras. Eftersom det sedan länge funnits bred samsyn i Sverige om behovet av vuxenutbildning har också en omfattande infrastruktur för detta vuxit fram. Enligt EU:s Adult

Education Survey är också deltagande i vuxenutbildning mycket högt jämfört med andra länder.<sup>4</sup> Det saknas således inte infrastruktur, och sannolikt inte heller resurser, att möta de utmaningar som de många nyanlända och det pågående teknikskiftet medför. Frågan rör snarare om befintlig infrastruktur och resurser används på bästa möjliga sätt. Eventuella förändringar bör helst ske innan en kris mer brutalt tvingar fram drakoniska åtgärder för att rädda företag och välfärd på lång sikt, men med mycket negativa effekter på kort sikt.

Denna rapport har två syften: dels beskriva hur den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen fungerar och diskutera orsaker till eventuella problem, dels diskutera behovet av vuxenutbildningen och hur den (bättre) kan anpassas för att möta den strukturomvandling som pågår på arbetsmarknaden. Avsnitt 2 beskriver hur antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning, dess utfall och effekter varierat över tid. I avsnitt 3 diskuteras vad den senaste tidens forskning har att säga om effekterna. Avsnitt 4 ser närmare på motiven till vuxenutbildning och beskriver kortfattat några av de vuxenutbildningar som utvecklats parallellt med arbetsmarknadsutbildningen. I avsnitt 5 drar jag några slutsatser utifrån det framlagda materialet.<sup>5</sup>

## 2 Arbetsmarknadsutbildningen

I detta kapitel studerar jag enbart yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar. Det är oftast korta utbildningar (högst sex månader) som syftar till att öka den arbetslöses möjlighet att få ett arbete. De ska samtidigt underlätta för arbetsgivaren att få sökt kompetens och därigenom motverka flaskhalsar på arbetsmarknaden. Jag begränsar även diskussionen till de år då Arbetsförmedlingen har skattat utfall

---

<sup>4</sup> Se Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2018).

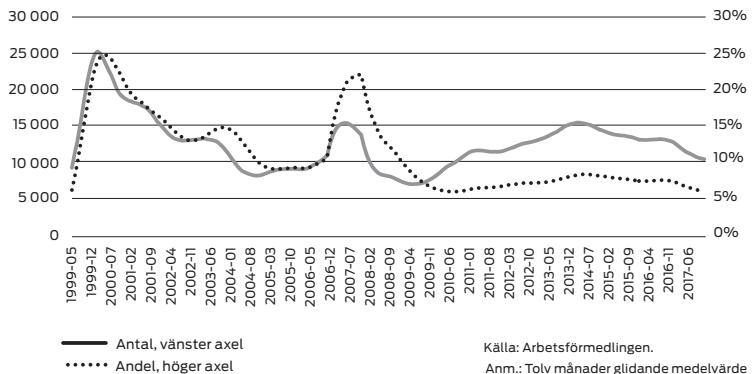
<sup>5</sup> Vuxenutbildning är ett så brett ämne att det förtjänar en egen antologi, så denna uppsats ska bara ses som en början på en förhoppningsvis fördjupad diskussion i ämnet.

och effekter för dem som deltagit i utbildningarna, dvs som längst till år 2016.

## 2.1 En beskrivning av antal deltagare för arbetsmarknadsutbildning

Figur 1 visar antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning under åren 1999–2017.<sup>6</sup> Där framgår att antalet deltagare varierat kraftigt, naturligtvis med konjunkturen men också utifrån olika regeringars syften med utbildningarna.

**Figur 1: Antal deltagare i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning och andel (procent) deltagare av det totala antalet programdeltagare, 1999–2017**



Före grafens början, under 1990-talskrisen, var ett uttalat syfte med arbetsmarknadspolitiken att bidra till att de arbetslösa skulle stanna kvar i arbetskraften, så att de – när konjunkturen väl vände uppåt – snabbt skulle kunna ta jobben som dök upp. Eftersom efterfrågan på arbetskraft var låg under den djupa krisen och arbetsgivarna därmed

<sup>6</sup> Tyvärr har det inte varit möjligt att få en tidsserie för arbetsmarknadsutbildningarna från Arbetsförmedlingen från 1990-talet och framåt. Det hade varit önskvärt eftersom volymerna steg mycket kraftigt i början av 1990-talskrisen. Detta beror bland annat på definitionen av en utbildning som varierat över åren. Siffror från LO (2015), baserade på SCB:s AKU, visar dock att under 1990-talskrisen fördubblades antalet personer i utbildning från ca 30 000 år 1991 i genomsnitt per månad till nästan 60 000 personer år 1992.

var ovilliga att erbjuda praktik eller subventionerade anställningar, så var arbetsmarknadsutbildning det som fanns tillhands att snabbt skala upp. Forskningen hade även pekat på att olika former av subventionerade anställningar hade stora undanträngningseffekter.<sup>7</sup> Arbetsmarknadsutbildningarna fick därmed primärt ett stabiliseringspolitiskt syfte.

Arbetsmarknadsutbildning kvalificerade också deltagarna till en ny ersättningsperiod i arbetslöshetsförsäkringen. Det medförde att drivkraften för att delta i utbildning i första hand kunde bero på de ekonomiska incitamenten snarare än på att individen sökte sig till en utbildning för att den skulle leda till ett nytt arbete. Det fanns även ett fyraprocentsmål för den öppna arbetslösheten under mitten och slutet av 1990-talet.<sup>8</sup> Om de arbetslösa deltog i utbildning räknades de inte som arbetslösa, vilket underlättade måluppfyllelsen. Under en lågkonjunktur kan också deltagande i ett program ses som en möjlighet för arbetsförmedlaren att testa den arbetssökandes vilja att söka efter arbete.

Efterhand blev kostnaderna för arbetsmarknadsutbildningarna mycket höga och regeringen introducerade därför 1993 en ny åtgärd, arbetslivsutveckling (ALU), som fick överta den stabiliseringspolitiska roll arbetsmarknadsutbildningen hade under 1990-talskrisens tidiga skede. Därefter har antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildningarna minskat och ligger sedan början av 2000-talet på 10–15 000 personer per månad.<sup>9</sup>

## 2.2 Effekter av arbetsmarknadsutbildning

Syftet med arbetsmarknadsutbildningar är att de ska ge den arbetslöse sådan yrkeskompetens som efterfrågas på arbetsmarkna-

---

<sup>7</sup> Se Calmfors med flera (2002) samt Forslund och Vikström (2011).

<sup>8</sup> I regeringsförklaringen 1996 ställde Göran Persson upp målet att "Sverige år 2000 skall ha halverat den öppna arbetslösheten till 4 procent".

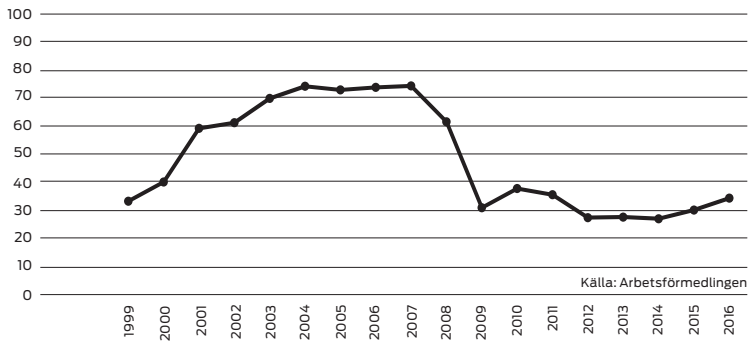
<sup>9</sup> LO (2015).



den. Utfallet av att delta i en utbildning kan följas upp på olika sätt. Här har jag valt att se till två mått som Arbetsförmedlingen använder i sina arbetsmarknadsrapporter: dels andel i arbete 90 dagar efter avslutad utbildning, dels effekten på sannolikheten att ha ett arbete ett år efter programstart.

Figur 2 visar hur många som har ett arbete 90 dagar efter avslutad utbildning. Mönstret är intressant ur åtminstone fyra aspekter. För det första ser man att 70-procentsmålet, som angav att 70 procent av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning skulle vara i arbete 90 dagar efter avslutad kurs och som infördes år 1999, blev mycket styrande.<sup>10</sup>

**Figur 2: Andel (procent) som har arbete 90 dagar efter avslutad utbildning, 1999–2016**



För det andra minskade andelen som fick jobb efter 90 dagar kraftigt då 70-procentsmålet avvecklades år 2007 och utbildningarna främst riktades mot dem med sämst förutsättningar på arbetsmarknaden. Ett av syftena med denna omläggning var att minimera dödviktseffekterna, det vill säga att utbildningarna tidigare gavs till många som även utan utbildningen skulle ha fått ett arbete. Sannolikt påverkade även kostnaderna för utbildningen detta beslut. Tyngdpunktsförskjutningen kan vara rätt av fördelningspolitiska

<sup>10</sup> Liljeberg (2016, s. 7).

skäl, men det är inte säkert att det är denna grupp som får bäst effekt av att delta i utbildning eller att arbetsgivarna får den kompetens de behöver för att motverka flaskhalsar.

För det tredje kan man notera att det kraftiga fallet i andel som hade arbete efter utbildning 2008/2009 sammanföll med finanskrisen, som satte stora spår i efterfrågan på arbetskraft under åren 2008 och 2009.<sup>11</sup>

För det fjärde kommer det bli intressant att följa om de senaste årens uppgång är av mer strukturell natur (och vad det i så fall beror på), eller mer speglar det allmänt bättre läget på arbetsmarknaden. Det får bli en uppgift för kommande analys.

Figur 2 illustrerar också två problem då man studerar effekten av att delta i en arbetsmarknadsutbildning. Utfallet, i figuren uttryckt som andel med arbete efter 90 dagar, kan bero dels på vilka som deltar i åtgärden, dels i vilket konjunkturläge man mäter utfallet. Vi ska därför nu se till utfallet då Arbetsförmedlingen söker kontrollera för deltagarnas olika individegenskaper (exempelvis kön, födelseland och utbildningsnivå) och konjunkturläget.

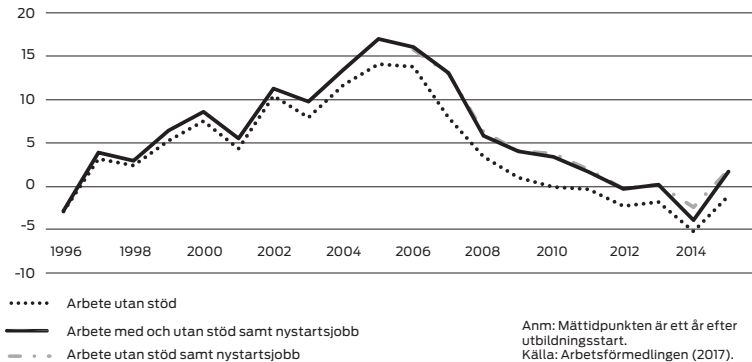
Figur 3 visar att under stora delar av perioden 1996–2010/12 tycks arbetsmarknadsutbildningen ha haft en positiv effekt på deltagarnas möjligheter att få ett arbete ett år efter kursens påbörjan. Exempelvis var 2005 sannolikheten att få ett osubventionerat arbete drygt 14 procentenheter högre för den som deltog i en arbetsmarknadsutbildning än för den som inte gjorde det. År 2010 blir dock effekten av att delta i en utbildning negativ, det vill säga de som deltar i en arbetsmarknadsutbildning har ett år senare en lägre sannolikhet att ha ett osubventionerat arbete än de som inte deltog i en utbildning. År 2012 är även effekterna negativa för sannolikheten att få en subventionerad anställning av att ha deltagit i en utbildning. Den

---

<sup>11</sup> BNP föll från att ligga drygt 2 procent över sin potentiella nivå år 2007, till att vara drygt 6 procent under den nivån år 2009.

senaste skattningen, som är för år 2015, visar återigen på små men positiva effekter på sannolikheten att få ett subventionerat arbete.<sup>12</sup> Vi har nu sett till två mått som Arbetsförmedlingen använder då myndigheten studerar utfallen av arbetsmarknadsutbildning. Hur bedömer då forskarna effekterna? För att få svar på denna fråga så har jag gjort en kort sammanfattning av vad den senaste forskningslitteraturen har att säga om arbetsmarknadsutbildningens individeffekter.<sup>13</sup>

**Figur 3: Effekter på sannolikheten att få ett arbete av att ha deltagit i arbetsmarknadsutbildning jämfört med att inte ha gjort det, 1996–2015**



Det finns tre olika slags effekter av att delta i en arbetsmarknadsutbildning<sup>14</sup> som verkar i olika riktningar och har olika tidsdimensioner: 1) en *behandlings*effekt som (förhoppningsvis) är positiv och som beror på att utbildningen ökar personens kompetens och därmed attraktionskraft på arbetsmarknaden; 2) en *annonserings*effekt som antingen gör att personen söker jobb mer intensivt då man blir anvisad till en utbildning om man inte vill delta eller slutar söka jobb för att man väntar på att få delta; och 3) en *inlåsnings*effekt eftersom personer som deltar i en utbildning söker arbete mindre intensivt

12. Arbetsförmedlingen (2017).

13. Bra svenska sammanfattningar av litteraturen finns i Calmfors med flera (2002), Forslund och Vikström (2011) samt Liljeberg (2016).

14. Liljeberg (2016).

än personer som inte deltar.<sup>15</sup> Med hänsyn till dessa olika tänkbara effekter är det angeläget att utvärdera arbetsmarknadsutbildningen under en längre tidsperiod.<sup>16</sup>

Calmfors med flera samt Forslund och Vikström visar att effekterna av att delta i en arbetsmarknadsutbildning har skiljt sig åt beroende på under vilka perioder utfallen studerats. Studier av det tidiga 1980-talets arbetsmarknadsutbildningar visar på positiva effekter på deltagarnas sysselsättning eller inkomster. Studier av effekterna från 1980-talets slut och under 1990-talet fann däremot inga, eller till och med negativa effekter.

Under 2000-talet har nya studier tillkommit, som använt bättre data och mer sofistikerade metoder för att studera effekterna. Även i dessa studier varierar resultaten för olika perioder, vilket Figur 3 också visar.<sup>17</sup> De Luna med flera<sup>18</sup> fann att yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning hade mycket positiva effekter för dem som deltog åren 2002–2004; tiden till arbete förkortades med drygt 20 procent. Utfallet var positivt oavsett grupp av deltagare eller typ av kurs. Lågutbildade och personer födda utanför Norden verkar ha haft störst nytta av att delta. Utbildningar inom transport, vård och till maskinoperatörer gav bäst effekt. Man fann inga skillnader i effekt beroende på hur länge personen varit arbetslös innan vederbörande deltog i utbildningen.

Liljeberg<sup>19</sup> studerade effekten för olika grupper av deltagare och kurser för den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen åren 1999–2013. Hans resultat bekräftar vad de Luna med flera fann, nämligen att vid 2000-talets mitt var effekten av att delta i utbildning god. Åren 2007/2008 och framåt försämras däremot resultaten; del-

---

15 Se exempelvis Forslund med flera (2013) samt Richardson och van den Berg (2013).

16 Vikström och van den Berg (2017).

17 Gartell med flera (2013).

18 De Luna med flera (2008).

19 Liljeberg (2016).

tagande i utbildning hade dock även fortsättningsvis en positiv, men mindre, effekt på den arbetssökandes sannolikhet att ha ett arbete. Effekternas storlek varierar mellan olika grupper och olika kurser. Liljeberg, liksom de Luna, finner inte att deltagarsammansättningen eller ett förändrat kursutbud verkar förklara de försämrade resultaten. Effekten för exempelvis både kort- och långtidsarbetslösa försämras. Minst är försämringarna för personer med funktionshinder och för kurser riktade mot transport- och kontor (administrativa yrken såsom receptionist, sekreterare och assistent).

Vikström och van den Berg<sup>20</sup> analyserade både kortsiktiga- och långsiktiga inkomsteffekter av att delta i arbetsmarknadsutbildning under åren 1996–2010. Även här skiljer sig resultaten åt beroende på vilken period som studeras, men den är alltid positiv. Effekten är störst åren 2005–2006 och avtar gradvis därefter. Enligt rapportförfattarna verkar inte de stora programvolymerna (1996–2008) förklara de försämrade effekterna av att delta, medan finanskrisen (2008/2009) kan vara en delförklaring.

## Kostnads- och intäktsanalys

Mig veterligen har ingen genomfört en direkt kostnads-intäktsanalys av yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar. En förklaring till detta är att det är svårt att exakt precisera intäkterna av en utbildning. En annan, och mer besvärande brist, är att Arbetsförmedlingen inte redovisar kostnaderna för en utbildning på ett transparent och enkelt sätt. Detta är olyckligt, då intäkterna av att delta i en utbildning måste ställas mot kostnaderna för att man i slutänden ska kunna fatta välinformerade beslut om prioritering. Nedan redovisas dock grova analyser som gjorts av de samhällsekonomiska effekterna i några studier.

---

<sup>20</sup> Vikström och van den Berg (2017).

Richardsson och Van den Berg<sup>21</sup> gör bedömningen, baserat på beräkningar under åren 1993–2000, att utbildningarna inte var samhällsekonomiskt kostnadseffektiva. De Luna med flera, vars skattningar av effekterna av arbetsmarknadsutbildning under åren 2002–2004 var mycket positiva (drygt 20 procent), drar slutsatsen att för de åren är det sannolikt att nyttan var större än kostnaden. Liljeberg utesluter inte att även under åren 1999–2013, som han studerar, kan nyttan ha varit större än kostnaderna.<sup>22</sup> Eftersom effekterna under senare år varit betydligt sämre än dem de Luna med flera skattade 2002–2004, så är rimligen sannolikheten betydligt lägre att senare års arbetsmarknadsutbildningar varit samhällsekonomiskt lönsamma.

Intressant i detta sammanhang är också Statskontorets<sup>23</sup> jämförelse av kostnaden år 2011 för likvärdiga yrkesutbildningar vid Arbetsförmedlingen och kommunernas yrkesvux.<sup>24</sup> Statskontoret fick detta uppdrag då regeringen uppmärksammat att statens utgifter för arbetsmarknadsutbildning var tre gånger högre än för yrkesvux. Utbildningarna rörde omvårdnad, el, svets och yrkeschaufförer. Statskontoret fann att dessa utbildningar var 50–100 procent dyrare i Arbetsförmedlingens regi än i kommunernas. Undantaget utgjorde yrkesförarutbildningar som var 20 procent billigare som arbetsmarknadsutbildning.

Statskontoret diskuterar sedan möjliga förklaringar till dessa skillnader. För det första lyfter Statskontoret fram skillnader i innehåll, vilket gör jämförelserna svårtolkade (tanken var att kunna jämföra *likvärdiga* utbildningar). Andra viktiga förklaringar är skillnader i deltagarsammansättningen, upphandlingen och hur

---

21 Richardsson och van den Berg (2013).

22 Liljeberg (2016, s 68). Liljeberg pekar också på ett problem vid beräkningen av kostnads- och intäktsanalyser; data om vad en utbildning faktiskt kostar är begränsad, liksom data om kostnaden för andra insatser.

23 Statskontoret (2012).

24 Yrkesvux är en statlig satsning på yrkesinriktade kurser på gymnasial nivå inom den kommunala vuxenutbildningen.

undervisningen bedrivs. De som deltar i Arbetsförmedlingens regi står längre från arbetsmarknaden än de som deltar i kommunernas yrkesvux. Statskontoret menar att det sannolikt är dyrare att utbilda personer med lägre förkunskaper, som kanske dessutom är mindre motiverade. Kommunerna verkar mer se till priset vid upphandlingarna än Arbetsförmedlingen, som mer tycks betona innehållet. Kommunerna är också mer flexibla i hur de bedriver utbildningarna. Exempelvis tillhandahåller kommunerna mer distansundervisning; en undervisningsform som är billigare än arbetsmarknadsutbildningarnas klassrumsledda modell.

Brist på data gör dock att Statskontoret inte kan jämföra utfallen för deltagarna i arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux. Detta är inte unikt för Statskontorets rapport, utan ett större generellt problem med yrkesvux och för övrigt även med annan vuxenutbildning. Det saknas systematisk och jämförbar dokumentation av deltagarnas egenskaper, kursinnehållet och utfallet efter avslutad utbildning. Detta har medfört att effekterna av yrkesvux ännu inte är utvärderade. Bristen på data i den kommunala arbetsmarknadspolitiska verksamheten har uppmärksammats även av andra.<sup>25</sup>

## 2.3 Förklaringar till variationerna i resultat

Vad kan då förklara de variationer i resultat vi har sett för arbetsmarknadsutbildningen över åren? Här försöker jag sammanfatta några möjliga förklaringar samt diskutera en del metodförbättringar som ägt rum.

### Målformuleringar och regeländringar under 1990- och 2000-talet

År 1999 infördes 70-procentsmålet för arbetsmarknadsutbildning-

---

<sup>25</sup> Se exempelvis Vikman och Westerberg (2017).

arna. Enligt en promemoria från Arbetsförmedlingen<sup>26</sup> påverkade detta vilka som valdes ut att delta i utbildningarna. Det medförde också att kursutbudet blev mer riktat mot arbetsgivarnas behov och att arbetsförmedlarna ägnade mer tid att åt hjälpa dem som deltagit i en utbildning att hitta ett arbete. 70-procentsmålet förde således med sig ett arbetssätt vid Arbetsförmedlingen som i åtminstone tre avseenden kan ha bidragit till att de skattade effekterna blev mer positiva: (i) kursutbudet blev mer riktat mot arbetsgivarnas behov av kompetens<sup>27</sup> och man delade in kurser i yrkesinriktade och förberedande; (ii) de som deltog i utbildningarna var mer noggrant utvalda bland annat utifrån motivation och en bedömning huruvida de skulle klara kurserna; och (iii) handläggarna arbetade mer intensivt med att matcha kursdeltagarna mot arbetsmarknaden.

Enligt samma promemoria upphörde detta arbetssätt i samband med att 70-procentsmålet togs bort. Då det nya målet var att rikta utbildningarna mot svagare grupper blev det inte ovanligt att man lät personer delta i utbildning även om man inte trodde att de skulle kunna tillgodogöra sig den. Samtidigt anvisades inte personer vilka skulle kunna ha god nytta av en utbildning eftersom de inte ansågs stå tillräckligt långt från arbetsmarknaden. Att arbetsgivarnas behov av kompetens blev mindre styrande för utbildningarnas innehåll, att urvalet av kursdeltagare blev annorlunda, och att arbetsförmedlarna inte arbetade lika intensivt med matchningen efter kursslut är sannolikt en bidragande orsak till att effekterna av utbildningarna blev betydligt sämre då 70-procentsmålet togs bort.

---

26 Arbetsförmedlingen (2014).

27 Vikten av att involvera arbetsgivarna i utformningen av utbildningar visar bland annat Swit-projektet. År 1997 bildade Industriförbundet och branschorganisationen IT-företagen föreningen Swit-yrkesutbildning, som fick i uppdrag av regeringen att genomföra en arbetsmarknadsutbildning som skulle ge yrkeskompetens för bristyrken inom IT-området. Johansson och Martinsson (2000) visar att Swit var bättre än motsvarande arbetsmarknadsutbildningar vid Arbetsförmedlingen och drar slutsatsen att det nära samarbetet med arbetsgivarna i utformningen av Swit var framgångsfaktorn.



Man bör dock notera att om arbetsförmedlarna styr alltför strikt mot måluppfyllelse finns en risk att arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden inte kommer ifråga eftersom de bedöms ha för svaga förutsättningar att få ett arbete. Detta gäller även om de skulle vara hjälpta av en utbildning och kunna tillgodogöra sig den. Enbart måluppfyllelse säger inte heller något om utbildningens effekter. Ett program med hög måluppfyllelse kan i princip ha negativa individeffekter om deltagarna står mycket nära arbetsmarknaden när de påbörjar en utbildning. Ett program med låg måluppfyllelse kan ha positiva individeffekter om deltagarna annars i mycket liten grad skulle få arbete. I debatten tolkas dock ofta resultaten från uppföljningar felaktigt i termer av effekter.

Från och med hösten 2014 har Arbetsförmedlingen återigen möjlighet att anvisa personer som står närmare arbetsmarknaden till arbetsmarknadsutbildning. År 2017 fick Arbetsförmedlingen i uppdrag att förbättra matchningen på arbetsmarknaden och i Arbetsmarknadsrapporten från 2017 pekar man också på att utbildningarna behöver anpassas bättre till arbetsgivarnas behov. Det är ännu för tidigt att uttala sig om huruvida detta gett resultat.

Under 1990-talet, till skillnad mot större delen av 1980-talet, fanns möjligheten att via arbetsmarknadsutbildning återkvalificera sig för en ny period med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Möjligheten till rundgång mellan utbildning och a-kassa bidrog sannolikt till att utbildningen inte bara sågs som ett sätt att skaffa sig rätt kompetens för att snabbare få ett arbete utan också som ett sätt att säkra sin försörjning. Även arbetsförmedlarnas anvisning till utbildning och anordnarnas incitament att bedriva effektiv utbildning kan ha påverkats av att deltagarnas motiv att delta var att få försörjning snarare än att skaffa sig nya färdigheter. År 2000 togs denna möjlighet bort då aktivitetsgarantin

infördes.<sup>28</sup> Detta bör ha medfört att deltagarna under 2000-talet, i större utsträckning än under 1990-talet, deltog i utbildning för att de ville förbättra sin kompetens. Det finns stöd för denna hypotes: Effekten var särskilt liten under 1990-talet för arbetssökande som påbörjade en utbildning vid tidpunkten för utförsäkring från a-kassan.<sup>29</sup> De förbättrade utfallen och effekterna för arbetsmarknadsutbildningen efter år 2000 skulle således kunna förklaras av att fler motiverade personer deltog i utbildning sedan aktivitetsgarantin införts.

## Deltagargruppens sammansättning har förändrats

Under senare tid har Arbetsförmedlingen fått nya uppdrag som omfattar grupper av arbetssökande som tidigare haft exempelvis kommunen som huvudman. Jag tänker då först och främst på att Arbetsförmedlingen sedan slutet av år 2010 haft ett samordnande ansvar för etableringsinsatser för nyanlända. Detta har medfört att andelen utrikes födda idag utgör nära hälften av alla arbetssökande vid Arbetsförmedlingen. Utrikes födda har svårare att få arbete än inrikes födda. Detta kan bland annat förklaras av skillnader i färdigheter<sup>30</sup>, av statistisk diskriminering och av att utrikes födda har färre kontakter på arbetsmarknaden. Det är då naturligt att tro att detta är en viktig förklaring till varför också effekten av att delta i en arbetsmarknadsutbildning minskat efter finanskrisen.<sup>31</sup>

Resultaten i senare tids forskning<sup>32</sup> talar dock emot att detta utgör en stor del av förklaringen till de sämre resultaten. de Luna och Lil-

---

28 Aktivitetsgarantin infördes i augusti 2000. Deltagarna skulle få förstärkt stöd av en arbetsförmedlare och få tillgång till de åtgärder förmedlingen erbjöd. Det fanns ingen bortre tidsgräns för hur länge man kunde delta i aktivitetsgarantin, utan deltagarna var i princip garanterad en försörjning så länge de deltog (på heltid) i garantin. År 2009 ersattes den med jobb- och utvecklingsgarantin för vuxna. Samtidigt ersatte jobbgarantin för ungdomar ungdomsgarantin och de kommunala ungdomsprogrammen.

29 Sianesi (2001).

30 Se exempelvis Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016).

31 Se exempelvis Arbetsförmedlingen (2014), Arbetsförmedlingen (2016) samt Arbetsförmedlingen (2017).

32 de Luna med flera (2008) samt Liljeberg (2016).

Jeberg finner inte att deltagarsammansättningen eller ett förändrat kursutbud verkar förklara de försämrade resultaten. Effekten för exempelvis både kort- som långtidsarbetslösa försämras. Minst försämring ses för personer med funktionshinder och kurser riktade mot transport- och kontorsyrken.

Värt att nämna i detta sammanhang, även om det inte direkt rör utfall efter att ha deltagit i en arbetsmarknadsutbildning, är rapporten från Riksrevisionen<sup>33</sup> som studerar hur sannolikheten att finna ett arbete påverkats av den förändrade sammansättningen av arbets sökande vid Arbetsförmedlingen under åren 2007–2015. Rapporten finner att den genomsnittliga sannolikheten för övergång till arbete minskat med 3,7 procent under perioden och att 1,2 procentenheter (drygt 33 procent) av minskningen beror på förändringar i sammansättningen. En procentenhet av denna minskning förklaras av en ökad andel personer som är födda utomlands. Två tredjedelar av minskningen är således en oförklarad generell minskning i sannolikheten att övergå till arbete för förhållandevis väletablerade grupper på arbetsmarknaden.

## Upphandlingen tar tid

Yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning är i praktiken kurser som Arbetsförmedlingen upphandlar av en utbildningsanordnare. Utbildningen bedrivs vanligtvis<sup>34</sup> av privata företag, det statligt ägda Lernia eller av kommunerna. Kursutbudet varierar över tiden och upphandlingen ska ske utifrån hur Arbetsförmedlingen bedömer efterfrågan på arbetskraft för tillfället. Huruvida upphandlingen verkligen styrs av prognoser utifrån arbetsmarknadens behov har dock ifrågasatts av Riksrevisionen och LO.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Riksrevisionen (2017b). Resultaten från denna rapport diskuteras också under avsnittet om metoder.

<sup>34</sup> LO (2015, s. 41).

<sup>35</sup> LO (2015) samt Riksrevisionen (2017b).

Fram till år 2007 ansvarade länsarbetsnämnderna för upphandlingen av utbildningarna. I samband med att länsarbetsnämnderna slogs samman med Arbetsmarknadsstyrelsen år 2008 och bildade Arbetsförmedlingen har upphandlingen koncentrerats till huvudkontoret i Stockholm. Detta kan ha medfört vissa effektivitetsvinster och kostnadsbesparingar, men det har också inneburit att upphandlingarna sker längre ifrån den lokala efterfrågan. Riksrevisionen<sup>36</sup> visar att processen att avsluta en nationell upphandling kan ta omkring ett år. De avtal som sedan sluts med olika utbildningsanordnare löper ofta under två år, med möjlighet till förlängning två gånger (ett år i taget). I många fall överklagas resultatet av upphandlingen, vilket gör att kursstarten drar ut ytterligare på tiden.<sup>37</sup> Det finns därmed en risk att arbetsgivarnas behov av kompetens inte möts tillräckligt snabbt och flexibelt.

Arbetsförmedlingen, Riksrevisionen och LO pekar också på att det nuvarande upphandlingssystemet är tungrott och kan göra det svårt att kombinera olika utbildningar.<sup>38</sup> Upphandlingen av olika utbildningar resulterar ofta i att olika leverantörer tillhandahåller olika utbildningar. Om en arbetssökande behöver en kedja av utbildningar, så kan detta vara svårt att få till stånd eftersom leverantörerna inte alltid är villiga eller kan starta kurser vid det tillfälle som vore optimalt utifrån deltagarens förmåga till inläring. Förberedande och yrkesinriktade utbildningar handhas ofta av olika förmedlare som inte alltid är koordinerade. Problemet kan exempelvis uppstå om det finns behov av språkträning i samband med att en yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning är aktuell. Enligt Arbetsförmedlingen<sup>39</sup> har upphandlingarna under senare år blivit mer flexibla och regionerna är mer involverade i behovsanalysen.

---

<sup>36</sup> Riksrevisionen (2015).

<sup>37</sup> LO (2015).

<sup>38</sup> Arbetsförmedlingen (2014), LO (2015) och Riksrevisionen (2015).

<sup>39</sup> Arbetsförmedlingen (2017).

## Arbetsgivarnas efterfrågan

Huruvida den arbets sökande får ett arbete efter utbildningen beror på ett samspel mellan å ena sidan den arbets sökandes kompetens och sökaktivitet och å andra sidan arbetsgivarnas efterfrågan på arbetskraft. Under senare år har utbildningarna i ökad utsträckning riktats mot personer som står längre från arbetsmarknaden. Dessa personer saknar ofta nätverk på arbetsmarknaden, vilket visat sig viktigt för att få en anställning. Arbetsförmedlingen<sup>40</sup> bedömer att 70 procent av alla anställningar sker utan att de annonseras via förmedlingen. Nätverkens betydelse för att få ett jobb tycks också ha ökat över tid.<sup>41</sup>

En indikation på detta finns i en rapport från Arbetsförmedlingen.<sup>42</sup> Där har man under åren 2000–2012 specialstuderat effekten av utbildning för personer födda utanför Norden. Man finner ett kraftigt fall i effekten i samband med att 70-procentsmålet tas bort år 2007, men det kraftiga fallet syns exempelvis inte för kvinnor eller för dem som står närmare arbetsmarknaden. Då 70-procentsmålet togs bort, slutade arbetsförmedlarna att intensivt jobba för att arbetsgivarna skulle anställa dem som deltagit i arbetsmarknadsutbildning. Det är inte orimligt att just personer som var utrikes födda förlorade mest på detta eftersom det är sannolikt att denna grupp var i störst behov av att förmedlaren hade goda arbetsgivarkontakter.

Det finns också mycket forskning som pekar på diskriminering av personer med utländskt ursprung på svensk arbetsmarknad.<sup>43</sup> Men andra studier tonar ner diskrimineringens betydelse.<sup>44</sup> De tyder på att när man kontrollerar för individens alla färdigheter, såsom de mäts i PIACC<sup>45</sup>, så kan man förklara en stor del av de skillnader i

40 Arbetsförmedlingen (2017).

41 Hensvik och Nordström Skans (2013) samt Engdahl och Forslund (2016).

42 Arbetsförmedlingen (2016, s. 7, figur 3).

43 Se exempelvis Eriksson och Lagerström (2007) samt Nordström Skans och Aslund (2010).

44 Se SOU 2015:104 eller Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016).

45 PIACC (Programme for the International Assessment of Adult Competencies) är en mätning av vuxnas färdigheter vid OECD.

arbetsmarknadsutfall mellan inrikes och utrikes födda som tidigare hänförts till diskriminering. Forslund med flera<sup>46</sup> spekulerar dock i att det förvånansvärda låga utnyttjandet av de kraftiga lönesubventioner som finns vid anställning av utrikes födda delvis kan beror på diskriminering.

Ett annat intressant resultat i detta sammanhang är att arbetsgivare kan betrakta arbetslöshet som en indikator på låg produktivitet. Att delta i arbetsmarknadsutbildning, eller andra program, skulle möjligtvis kunna mildra detta stigma. Agell och Lundborg<sup>47</sup> fann att relativt många personalchefer under 1990-talet ansåg att arbetssökande med en historia av arbetslöshet och/eller deltagande i arbetsmarknadspolitiska program var mindre produktiva än andra. Deras resultat tyder vidare på att denna stigmatiseringseffekt mildras för personer som deltagit i någon form av arbetsmarknadsutbildning. Huruvida denna slutsats står sig idag vet vi inte då det inte finns jämförbara studier i nutid.

## Konjunkturlägets roll för effekterna

En annan fråga är vilken roll konjunkturläget spelar för arbetsmarknadsutbildningens resultat. Forslund med flera<sup>48</sup> finner att arbetsmarknadsutbildning fungerar bättre jämfört med arbetspraktik när den genomförs under en lågkonjunktur. Det beror förmodligen på att inläsningseffekterna då är som minst. Författarna varnar dock för att i alltför stor utsträckning använda utbildning i stabiliseringspolitiskt syfte. Skälet är att utbildning är den dyraste arbetsmarknadspolitiska åtgärden och att individeffekterna måste vara långt över dem de finner i rapporten för att det ska vara samhällsekonomiskt motiverat med utbildning som den främsta stabiliseringspolitiska åtgärden.

---

46 Forslund med flera (2017).

47 Agell och Lundborg (1999).

48 Forslund med flera (2011).

Under en djup lågkonjunktur, som 1990-talskrisen och finans-  
krisen 2008/2009, är det dessutom svårt att identifiera bristyrken  
och flaskhalsar som man ska utbilda mot. Vikström och van den  
Berg<sup>49</sup> visar också att finanskrisen sannolikt kan förklara en del av  
försämringen i individeffekter av att ha påbörjat en utbildning från  
och med år 2007.

Det är också sannolikt att snabba och kraftiga volymökningar,  
av det slag som gjordes under 1990-talskrisen, urholkar kvaliteten  
i utbildningarna.<sup>50</sup> Bland annat blir antalet lärare snabbt en restriktion.  
Under mer normala konjunktursvängningar verkar dock inte  
volymförändringar spela roll för resultaten.

## Metodproblem vid effektstudier av arbetsmarknadsutbildning

Det finns också metodologiska problem vid studier av arbetsmark-  
nadsutbildningens effekter. De Luna med flera<sup>51</sup> pekar på ett proble-  
m i *tidiga studier* av arbetsmarknadsutbildningen. Det verkar som  
om dessa har skattat den sammantagna effekten av förberedande  
och yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar. När De Luna med  
flera skattar den sammantagna effekten av arbetsmarknadsutbild-  
ningarna, reduceras effekten från drygt 20 procent för enbart yrkes-  
utbildningar till knappt 5 procent för skattningar av både yrkes- och  
förberedande utbildningar. Vid tolkningen av resultaten av arbets-  
marknadsutbildningar är det således viktigt att veta om de rör för-  
beredande eller yrkesinriktade utbildningar eller en genomsnittlig  
effekt av dem båda.

En annan aspekt är att de flesta studier baseras på ett urval av del-

49 Vikström och van den Berg (2017).

50 Se till exempel Calmfors (2016) för en diskussion.

51 De Luna med flera (2008) diskuterar även hur val av jämförelsegrupp kan påverka resultaten samt huruvida deras skattningar är förväntningsriktiga och generaliserbara. Forslund och Vikström (2011) diskuterar även andra metodproblem som skulle kunna förklara skillnader i de skattade effekterna av utbildning under.

tagare i arbetsmarknadsutbildning. Urvalet är personer som inte har deltagit i något annat program innan de deltar i utbildningen samt att de är minst 25 år gamla. Detta urval sker eftersom forskarna vill försäkra sig om att effekten av arbetsmarknadsutbildning inte speglar deltagande i andra insatser. Det begränsar eventuellt resultatens generaliserbarhet.<sup>52</sup>

Vikström och van den Berg pekar också på att tidigare studier fokuserat på kortsiktiga effekter: de har mätt utfall ett till två år efter kursstart. De två författarna visar att om man tar hänsyn till långsiktiga effekter, så hade arbetsmarknadsutbildningen positiva inkomsteffekter under hela perioden 1996–2010.<sup>53</sup>

Riksrevisionen<sup>54</sup> visar också genom en dekomponering hur jobbchansen<sup>55</sup> för arbetslösa påverkats över tid av (i) förändringen i sammansättningen av de arbetslösa, (ii) förändringar av avkastningen på olika egenskaper och (iii) av en oförklarad del. Man finner att sammansättningen (exempelvis hur stor andel som är lågutbildade, utrikes födda eller äldre) spelar roll för resultaten. En tredjedel av den försämring av jobbchanserna som skett sedan år 2007 kan förklaras av detta. Den viktigaste förändringen i sammansättningen är att fler arbetslösa är personer som kommit till Sverige som flyktingar. Två tredjedelar av försämringen i resultat är enligt studien oförklarad.

---

52 Vikström (2015) drar slutsatsen att effekten för arbetsmarknadsutbildning är olika om det är det första eller det andra programmet den arbetssökande deltar i. Skillnaden blir inte lika påtaglig om utbildningen kommer i en genomtänkt sekvens av åtgärder.

53 Vikström och van den Berg (2017)

54 Riksrevisionen (2017). Rapporten avser inte specifikt effekten av att delta i en arbetsmarknadsutbildning, utan hur jobbchansen för arbetslösa i stort har utvecklats över tid. Metoden, och resultaten, i sig borde dock vara intressant vid framtida skattningar av effekten av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning.

55 Jobbchansen definieras som sannolikheten för en arbetslös att få sysselsättning och beräknas som kvoten mellan flödet från arbetslöshet till sysselsättning och arbetslösheten. Individens egenskaper kan exempelvis avse utbildning, kön och födelseland.



## 3 Vägar framåt

### 3.1 Finns det en roll för vuxenutbildning i form av arbetsmarknadsutbildning framöver?

Jag har nu diskuterat effekter av arbetsmarknadsutbildning och sökt förklaringar till varför utfallen och effekterna varierat över tid. Resultaten från forskningen och Arbetsförmedlingens egna uppföljningar och utvärderingar är inte entydiga, men de visar samstämmigt att utbildningarna haft sämre verkan under senare år än under mitten av 2000-talet. Har då arbetsmarknadsutbildningen spelat ut sin roll?

Innan jag försöker besvara frågan är det rimligt att diskutera om marknadsmisslyckandet som en gång motiverade arbetsmarknadsutbildningar finns kvar? Och har nya marknadsmisslyckanden dykt upp sedan dess? Så jag omformulerar min fråga till att röra vuxenutbildning mer allmänt och fokuserar på dagsläget och åren framöver.

Vuxnas utbildning skiljer sig i vissa avseenden från ungdomars. En viktig skillnad är att investeringen i humankapital i vuxen ålder ofta rör företagsspecifik sådan, det vill säga kunskap man får av att arbeta med vissa arbetsuppgifter i ett visst företag och som inte är överförbar till andra företag. Nedan diskuterar jag fem anledningar till att vi framöver behöver en väl fungerande vuxenutbildning.<sup>56</sup>

*För det första*, och kanske mest bekymmersamt, är att vuxenutbildning sannolikt behövs för att rätta till misslyckanden i ungdomsskolan. Detta misslyckande illustreras tydligt i Tabell 1<sup>57</sup>, som visar andelen elever som var behöriga att söka till gymnasieskolans högskoleförberedande och yrkesprogram läsåren 2011/12–2016/17. En rad oroande mönster framträder: andelen elever som är behöriga att söka till gymnasiet minskade med knappt fem procentenheter under läsåren 2011/2012 till 2016/2017 (från 85 till 80 procent). Detta

<sup>56</sup> Se även Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2018) för en diskussion om vuxenutbildning.

<sup>57</sup> Skolverket (2017).

verkar till stor del drivas av att allt fler barn med utländsk bakgrund deltar i undervisningen. För läsåret 2016/2017 är skillnaden mellan barn med svensk och utländsk bakgrund över 20 procentenheter vad gäller behörighet: 89 mot 65 procent för de högskoleförberedande programmen och 91 mot 68 procent till yrkesprogrammen.

Tabellen visar också på stora problem med gymnasiebehörigheten för barn som anländer efter skolstart. Knappt 44 procent uppnår behörighet till högskoleförberedande utbildningar medan knappt 47 procent uppnår behörighet till yrkesprogram. Tabellen visar också på problem med skolans kompensatoriska roll. Under hälften (47,8 procent) av barnen till föräldrar med enbart förgymnasial utbildning fick behörighet till högskoleförberedande gymnasieprogram läsåret 2016/17; motsvarande siffra för de yrkesförberedande programmen var knappt 52 procent. Vi vet att ungdomar utan grundskole- och gymnasiebetyg har mycket svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Detta misslyckande bör naturligtvis rättas till i grundskolan, men givet att problemet vuxit under en längre tid är det sannolikt att det ett antal år framöver kommer att behövas vuxenutbildning för att rätta till dessa misslyckanden.<sup>58</sup>

*För det andra* har förhållandevis många nyanlända personer enbart en utbildningsnivå motsvarande högst grundskola. Figur 4 visar utbildningsnivån för personer som skrivits in i etableringsuppdraget under åren 2010–2016. Under år 2016 hade hälften av de nyinskrivna i etableringsuppdraget en utbildningsnivå motsvarande högst grundskola. Därav hade 30 procent mindre än nio års utbildning (notera dock att denna andel sjunkit med 10 procentenheter under mätperioden). Drygt 20 procent hade en utbildning motsvarande gymnasieexamen och knappt 30 procent en eftergymnasial utbildning år 2016. Det är välkänt att nyanlända med låg utbildning

---

<sup>58</sup> Arbetsmarknadsekonomiska rådet drar samma slutsats i årets rapport, se Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2018).

**Tabell 1: Andel (procent) elever som är behöriga till gymnasiets högskoleförberedande och yrkesprogram efter läsår, 2011/12–2016/2017**

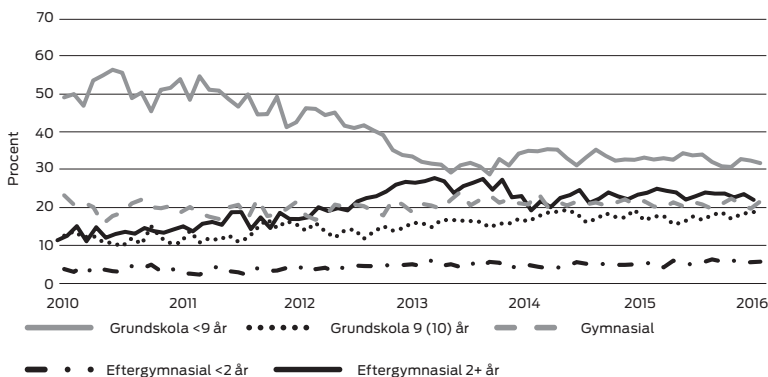
| Läsår  | Andel elever som är behöriga till ett högskoleförberedande gymnasieprogram | Andel elever som är behöriga till ett yrkesgymnasieprogram |
|--|--|--|
| 2011/12  | 85,0   | 87,5   |
| 2012/13  | 84,8   | 87,6   |
| 2013/14  | 84,3   | 86,9   |
| 2014/15  | 83,5   | 85,6   |
| 2015/16  | 80,7   | 83,1   |
| 2016/17  | 80,4   | 82,5   |
| Elever med svensk bakgrund                                     | 88,8   | 90,8   |
| Elever med utländsk bakgrund                                   | 65,3   | 68,2   |
| <i>därav:</i>  |  |  |
| Födda i Sverige  | 81,3   | 84,4   |
| Födda utanför Sverige men invandrat före skolstart (före 2008) | 82,3   | 85,0   |
| Födda utanför Sverige, invandrade 2008 eller senare            | 43,7   | 46,5   |
| <i>Föräldrarnas högsta utbildning:</i>                         |  |  |
| Förgymnasial utbildning  | 47,8   | 51,7   |
| Gymnasial utbildning   | 79,2   | 82,4   |
| Eftergymnasial utbildning                                      | 92,2   | 93,4   |

Anm.: Med utländsk bakgrund avses barn som är födda utomlands eller födda i Sverige av två utlandsfödda föräldrar. Andel elever som är behöriga till ett högskoleförberedande gymnasieprogram är ett genomsnittligt värde för andel behöriga till naturvetar- och teknikprogrammet, ekonomi-, humanistiska och samhällsvetarprogrammet samt det estetiska programmet. Källa: Skolverket (2017).

har stora problem att etablera sig på arbetsmarknaden.<sup>59</sup> Senare års flyktingströmmar medför således ökade behov av grundläggande vuxenutbildning.

De stora flyktingströmmarna medför sannolikt även ökat behov av mer validering för att fastställa vilken kompetens personer med utländsk utbildning och yrkeserfarenhet besitter. En tydlig certifiering av utländsk kompetens kan ge arbetsgivarna en uppfattning om vilken produktivitet en på den svenska arbetsmarknaden oprövad person kan uppnå. Men även vuxna som har arbetat hela sitt liv i Sverige kan behöva validera och certifiera sina kunskaper. Det är exempelvis fallet om de blir arbetslösa och behöver vägledning för att bygga vidare på befintlig kompetens. Detta kan i vissa fall ses som en förutsättning för att arbetsmarknadsutbildningarna ska kunna verka med full kraft: Arbetsförmedlaren måste veta vilka förkunsk-

**Figur 4: Utbildningsnivå för personer som skrivs in i etableringsuppdraget, månadsdata 2010 - 2016**



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar

<sup>59</sup> Se exempelvis Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017) och Konjunkturrådet (2017).

per personen har för att på bästa sätt kunna vägleda personen i dennes val av möjliga utbildningar.

*För det tredje* kan vuxna arbetssökande vara i behov av att komplettera kompetensluckor och att yrkesväxla för att vara attraktiva för nya arbetsgivare. Detta är det traditionella marknadsmisslyckandet som arbetsmarknadsutbildningen haft att lösa.

*För det fjärde* behöver även anställda bygga på sin kompetens löpande under arbetslivet. Det har traditionellt setts som en uppgift för företagen att se till att de anställda har den kompetens de behöver för att utföra sina arbetsuppgifter. Det pågår dock ett teknikskifte i samhället, som många karaktäriserar som införandet av en ny *general purpose technology*, det vill säga teknik som är användbar i alla verksamheter. Det är då inte självklart att den befintliga arbetsgivaren ska tillhandahålla denna utbildning, eftersom kunskapen är portabel till alla arbetsgivare. Vid stora teknologiska skiften kan det således finnas anledning för staten att tillhandahålla utbildning och eventuell studiefinansiering för de anställda, så att samhället som helhet inte underinvesterar i den nya tekniken.

*För det femte* uppstår det ofta oro i samhället vid stora teknikskiften. Rädsla för arbetslöshet och fattigdom gror. Ett svar på människors oro kan var handelshinder, att gamla jobb subventioneras och att användning av ny teknik förhållas. Ett annat svar är att bejaka strukturomvandling och kompensera förlorarna. Med det menas att den arbetskraft som sägs upp på grund av teknikskiftet får möjlighet till omställning. I detta sammanhang är Sverige förhållandevis väl rustat med en väl utbyggd infrastruktur för vuxenutbildning. Vuxenutbildningen fyller här både en struktur- och fördelningspolitisk roll och är väl motiverad med tanke på den pågående strukturomvandlingen i kölvattnet av artificiell intelligens, digitalisering och robotisering.

### 3.2 Vad finns, vad vet vi och vad kan förbättras?

Iföregående avsnitt pekade jag på behovet av vuxenutbildning för att arbetsmarknaden ska fungera så bra som möjligt i framtiden. Olika former av vuxenutbildningar har också vuxit fram under lång tid i Sverige – från folkbildningsförbunden och arbetsmarknadsutbildning till yrkesvux och yrkeshögskolan. Mycket resurser satsas också på utbildning av vuxna. Om man ser till de marknadsmisslyckanden jag identifierat ovan, så faller en del politikslutsatser naturligt ut.

*För det första*, och kanske främst, måste vi se till att ungdomar inte lämnar grund- och gymnasieskolan utan fullständiga betyg. Amerikansk forskning tyder på stora samhällsekonomiska vinster av tidiga utbildningsinsatser, speciellt för utsatta barn.<sup>60</sup> Vinsterna rör en rad olika utfall såsom minskad kriminalitet, bättre hälsa, högre sysselsättning och högre inkomster. De amerikanska forskarna visar också att det inte bara är kognitiva färdigheter som förbättras vid tidiga insatser utan även andra färdigheter (exempelvis samarbetsförmåga) som är bra att ha senare i livet. Det talar för att resurser till grundskolan skulle göra störst nytta om de riktas mot barn med utländskt ursprung som kommer till Sverige efter skolstart och till barn med lågutbildade föräldrar; sannolikt överlappar dessutom dessa grupper till stor del. Kostnaden för vuxenutbildning blir dessutom betydligt högre än för ungdomsutbildning såväl för samhället som individen. Detta beror bland annat på att vissa färdigheter är lättast, eller enbart går, att lära sig i unga år. Det beror också på att utbildningssatsningar i ungdomen har en betydligt längre avkastningshorisont än avkastning på utbildning som sker sent i livet.

Forskningen tyder således på att aldrig så välmenande vuxenutbildning inte fullt ut kan kompensera för misslyckanden i utbildningssystemet för barn och ungdomar. Policyslutsatserna av detta

---

<sup>60</sup> Elango med flera (2016).

bör vara är att fördelningen av knappa resurser först och främst bör ske så att alla barn och ungdomar får en bra utbildning och att man först därefter ser till behoven för de vuxna.<sup>61</sup>

*För det andra* har grund- och gymnasieutbildningar för vuxna vuxit fram inom den kommunala vuxenutbildningen. Det är numera en rättighet för vuxna att kunna ta del av dessa. Dock erbjuds inte alla utbildningar av alla kommuner, även om det ofta finns ett samarbete mellan kommunerna för att få till stånd ett så brett utbud som möjligt. År 2009 började kommunerna även att erbjuda gymnasiala yrkesutbildningar, så kallat yrkesvux.<sup>62</sup> En skillnad mellan arbetsmarknadsutbildningar och kommunal vuxenutbildning är att de senare ger betyg/meritpoäng efter avslutad kurs. I budgetpropositionen för 2016 aviserade regeringen ett förslag om rätt till komvux. Det innebär att alla vuxna ska ha rätt till komvuxutbildning på gymnasial nivå som leder till behörighet till högskolestudier. Detta har lett till att antalet studieplatser inom vuxenutbildningen, folkbildning och yrkeshögskolan ökat från och med år 2017.

Den kommunala vuxenutbildningen har bland annat utvärderats av Stenberg och Arbetsmarknadsekonomiska rådet.<sup>63</sup> De finner inkomsteffekter av storleksordningen fyra procent, men först sju till tio år efter programmets slut. Med en så lång tidseftersläpning innan en effekt dyker upp finns stor risk att det är andra egenskaper än komvuxutbildningen för deltagargruppen som skattningen fångar upp. Stenberg finner dessutom att den positiva avkastningen av att delta i programmet nätt och jämnt täcker dess kostnader. I en annan studie finner Stenberg<sup>64</sup> att det är personer med inkomster under genomsnittet som vinner mest på utbildning. De Luna med flera<sup>65</sup>

61 Inom ramen för detta kapitel finns inte utrymme att diskutera policyförslag för ungdomsskolan. Se istället Björklund med flera (2010), Henrekson med flera (2017) samt Konjunkturrådet (2017).

62 Mig veterligen finns det ingen effektutvärdering av yrkesvux ännu. Statskontoret (2012) pekar på problem med dokumentation.

63 Stenberg (2010, 2011) och Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2018).

64 Stenberg (2011).

65 de Luna med flera (2010).

konstaterar att Komvux inte påverkar deltagarnas tidpunkt för pensionering.

Under åren 1997–2002 bedrevs Kunskapslyftet, som syftade till att framför allt arbetslösa skulle få utbildning minst motsvarande en gymnasieexamen. Inriktningen på utbildningarna var av mer generell natur än yrkesinriktad. Albrecht med flera<sup>66</sup> fann inga generella effekter av Kunskapslyftet, medan Stenberg och Westerlund<sup>67</sup> fann att långtidsarbetslösa personer fick positiva effekter på sina inkomster. Stenberg och Westerlund<sup>68</sup> följde också upp Kunskapslyftet utifrån ett mer långsiktigt perspektiv och fann då positiva genomsnittliga effekter för samtliga arbetslösa, men först efter 4–7 år. Detta pekar på vikten av att studera effekterna av utbildningsinsatser på både kort och lång sikt. Det reser också frågan om resultaten enbart speglar deltagande i Kunskapslyftet eller om även andra egenskaper skiljer deltagargrupp från kontrollgrupp.

De senaste årens stora flyktingströmmar från länder med förhållandevis svag utbildningstradition ställer krav på omfattande vuxenutbildning, även av mer grundläggande karaktär. Forskningen hittills om vuxenutbildning tyder dock på ganska svaga resultat för sådana satsningar; grupper med svag förankring på arbetsmarknaden verkar dock gynnas mer än de med starkare förankring. Det är möjligt att ett generellt kompetenslyft för de nyanlända inte skulle visa sig vara kostnadseffektivt om man enbart ser till resultaten för de vuxna som deltar. Frågan är dock om den skulle kunna löna sig om man även inkluderar effekten på deras barns skolresultat? Tabell 1 ovan visar att mindre än hälften av barnen till föräldrar med enbart grundskoleutbildning tar examen från grundskolan.<sup>69</sup> En anledning till det kan vara att deras föräldrar har svårt att hjälpa barnen med

---

66 Albrecht med flera (2005).

67 Stenberg och Westerlund (2008).

68 Stenberg och Westerlund (2014).

69 Skolverket (2018).



skolarbetet. En satsning på att lyfta vuxnas utbildningsnivå skulle således dels kunna ha positiva effekter på de vuxna som deltar, dels ha positiva effekter på deras barns skolresultat som i sin tur underlättar deras etablering på arbetsmarknaden<sup>70</sup>. En annan lärdom från litteraturen om effekter av arbetsmarknadsutbildningar är att effekten blir större om arbetsgivarna är med och påverkar utbildningarnas innehåll.<sup>71</sup>

Parallellt med att den kommunala vuxenutbildningen utökats har även den eftergymnasiala utbildningen fått en egen yrkeshögskola. Yrkeshögskolan har funnits sedan 1 juli år 2009, men föregicks av bland annat kvalificerad yrkesutbildning (KY). Yrkeshögskolan har en nära koppling till arbetsgivarnas efterfrågan på kompetens.<sup>72</sup> Företag och organisationer som är knutna till utbildningarna är aktiva när det gäller såväl planeringen som genomförandet av utbildningarna.<sup>73</sup> Involverade arbetsgivare erbjuder också praktik under utbildningen. En utbildning vid yrkeshögskolan är mellan ett till tre år.<sup>74</sup> Det positiva utfallet efter utbildningarna är högt: 91 procent av deltagarna hade ett arbete ett år efter examen och 67 procent hade ett arbete som helt eller i hög grad hängde samman med utbildningen.<sup>75</sup>

Lind och Westerberg<sup>76</sup> har följt upp deltagare i Yrkeshögskolan åren 2006–2010. De noterar först och främst att många deltagare (60–70 procent) hade en anställning innan de påbörjade en utbildning. Andelen med sysselsättning ökade dock till 80–90 procent för dem som tog examen. Denna grupp ökar även sin medelinkomst från

70 Utbildningens betydelse för en ung människas framgång på arbetsmarknaden är oomtvistad och diskuteras i bland annat Konjunkturrådet (2017).

71 Johansson och Martinsson (2000).

72 Det är värt att notera att Johansson och Martinsson (2000) finner att arbetsgivarnas engagemang vid utbildningarnas utformning var viktig för ett lyckat resultat.

73 [www.myh.se](http://www.myh.se)

74 Enligt GD för Myndigheten för yrkeshögskolan är det systemets sammanlagda utformning som får till följd att anordnarna ansöker om utbildningar som är 1,5–2 år. Den ekonomiska risken blir enligt anordnarna för stor om utbildningarna görs kortare. Kortare kurser hanterar man genom att erbjuda enstaka kurser inom beviljade program. Mej1 20180327.

75 Myndigheten för Yrkeshögskolan (2017).

76 Lind och Westerberg (2015). NB: författarna efterlyser på sida 47 en systematisk dokumentation av deltagarna och kursinnehåll för att kunna genomföra en effektstudie.

100 000 kronor per år till cirka 250 000 kronor per år. Detta beror till stor del på en något högre lön men framförallt på att antalet arbetade timmar ökade.<sup>77</sup> Lind och Westerberg menar dock att sett till ålder och fas i arbetslivet kan det inte uteslutas att den utvecklingen ändå hade kommit till stånd. I de fall arbetslösa deltog i utbildningarna så förbättrades även deras utfall, utom för dem med långa arbetslöshetstider innan kursstart. Då detta är den första effektstudien av Yrkeshögskolans arbete är det svårt att dra några starka slutsatser av resultaten.

*För det tredje* finns det universitet och högskolor som genomför eftergymnasiala utbildningar. Dessa borde vara en naturlig plats att vända sig till även för vuxna då de behöver komplettera sin kompetens. Flera rapporter har dock pekat på att universiteten och högskolorna i dagsläget inte verkar ha bra system för att tillgodose behovet av livslångt lärande. Även i de fall det föreligger ett identifierat behov finns det bristande ekonomiska incitament och förutsättningar för såväl lärosäten som arbetsgivare och yrkesverksamma att genomföra eller delta i fortbildningsinsatser.<sup>78</sup>

*För det fjärde* har validering av formell kompetens och yrkeskompetens funnits som begrepp i Sverige sedan 1990-talet. Forskning<sup>79</sup> tyder på att validering är bra för en persons möjlighet att få ett jobb; det minskar arbetsgivarens osäkerhet om personens produktivitet. I praktiken är dock inte validering speciellt omfattande. Exempelvis var det 81 män (0,2 procent av männen) och 26 kvinnor (0,1 procent av kvinnorna) i etableringsuppdraget som fick sin kompetens validerad år 2016.<sup>80</sup> Här kan det behövas ett större offentligt åtagande än idag för att få valideringen att fungera i praktiken.

---

77 Den studerade inkomsten är summan av lön gånger arbetade timmar.

78 LO (2015) och Riksrevisionen (2016). Regeringen (2017) har tillsatt en utredning för att se över hur flexibiliteten i den högre utbildningen kan öka.

79 Brucker med flera (2015).

80 Arbetsförmedlingens återrapportering (2017).

*För det femte* har olika trygghetsråd vuxit fram, delvis som ett svar på olika gruppers (främst akademikers) missnöje med den hjälp som de fått vid arbetslöshet av Arbetsförmedlingen. Dessa råd finns för privat och offentlig sektor samt för arbetare och tjänstemän. Råden bedrivs i stiftelseform och finansieras av arbetsgivaravgifter framförhandlade i kollektivavtal. Vid varsel om uppsägning, men även sedan uppsägning ägt rum, kan trygghetsråden erbjuda coaching och kortare kurser för att underlätta övergången till ny anställning.

Utfallen (att personen har ett arbete efter insats) för trygghetsrådets arbete brukar vara mycket gott. Men man ska då komma ihåg att de som omfattas av dessa åtgärder ofta är en grupp som är väl etablerad på arbetsmarknaden. Det innebär att enkla jämförelser med Arbetsförmedlingens utfall blir orättvisa.

Effektstudier av rådets arbete har dock varit eftersatta, mycket beroende på avsaknad av systematisk lättillgänglig dokumentation. Det finns dock ett undantag<sup>81</sup>, som studerar effekten för arbetstagare av att delta i Trygghetsfonden TSL:s insatser och finner att sannolikheten att bli arbetslös eller arbetslöshetstidens längd inte påverkas av att delta. Däremot påverkas varaktigheten i det nya jobbet positivt. Detta är en viktig men ofta förbisedd aspekt på utfallet av att delta i en utbildning. Då detta är den första effektstudien av trygghetsrådets arbete är det svårt att dra några säkra slutsatser.

### 3.3 Resurser för vuxenutbildning

Det har vuxit fram en rad olika aktörer som bedriver vuxenutbildning parallellt med den över hundra år gamla arbetsmarknadsutbildningen. Det hade här varit på sin plats att redogöra för hur mycket resurser som läggs ner på arbetsmarknadsutbildning och övrig vuxenutbildning idag. Den statistiken är inte lätt tillgänglig och det har

---

<sup>81</sup> Andersson (2017).

inte varit möjligt att inom ramen för denna uppsats skaffa en sådan överblick. Det beror på att uppgifterna finns vid olika myndigheter med olika departement som huvudmän, hos privata aktörer och hos kommunerna.

## 4 Slutsatser

Behovet av ett väl fungerande utbildningssystem för att möta framtidens utmaningar är oomtvistat. Många ungdomar lämnar grundskolan utan examen. Forskning och erfarenhet visar att deras väg till etablering på arbetsmarknaden kan bli svår.<sup>82</sup>

Under senare år har även många vuxna kommit från länder med svaga utbildningssystem. Exempelvis har mer än hälften av de nyanlända som kommit till Sverige sedan mitten på 1990-talet nioårig grundskola som högsta utbildningsnivå. Även deras väg till etablering på arbetsmarknaden kan bli mycket svår.<sup>83</sup>

Globaliseringen och den teknologiska utvecklingen leder till strukturomvandling som kan drabba individer, sektorer och till och med länder mycket hårt. En individs eller ett lands förmåga att minimera kostnaderna för detta hänger bland annat på ett väl fungerande utbildningssystem för unga och vuxna samt människors vilja att bejaka förändringen.

Sverige har sedan länge haft en ambitiös utbildningspolitik för ungdomar och vuxna. Enligt EU:s Adult Education Survey är deltagande i vuxenutbildning i Sverige högt vid en internationell jämförelse. Under senare årtionden har vi också byggt upp och ut många instanser för att möta kompetensbehovet. Det är dock bekymmersamt hur lite vi vet om både de individuella och sammantagna effekterna med tanke på de stora resurser som läggs på ungdoms- och

---

<sup>82</sup> Konjunkturrådet (2017).

<sup>83</sup> Se till exempel Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017) och Konjunkturrådet (2017).

gymnasieskolan, universitets- och högskoleutbildningen, den kommunala vuxenutbildningen, yrkesvux, yrkeshögskolan, folkhögskolan, folkbildningsorganisationerna, arbetsmarknadsutbildningen, trygghetsråden med mera.

### Slutsats ett

Detta är en uppsats om vuxenutbildning men min första slutsats är ändå att vi först och främst måste säkra att ungdomsskolan ger alla barn en bra start i livet. Att färre än hälften av barnen med utländskt ursprung som kommer till Sverige efter skolstart och barnen till lågutbildade föräldrar tar examen från grundskolan är djupt oroande. Deras etablering på arbetsmarknaden riskerar att bli mycket problematisk. Att bedriva vuxenutbildning för att rätta till misslyckanden i utbildningssystemet är sannolikt mycket svårt och dessutom mycket kostsamt.

### Slutsats två

Min andra slutsats är att dagens utbildningssystem bör ses över så att det blir bättre anpassat till vuxnas behov av flexibilitet i sak, tid och rum. Vuxna människors utbildningsbehov är mångfasetterat. Några behöver kanske komplettera brister från ungdomsskolan, andra komplettera den utbildning de fått i andra länder och ytterligare några komplettera utbildningar som de skaffat för länge sedan. Vuxna har ofta förvärvat nya kompetenser inom ramen för sitt arbetsliv. Vuxna har samtidigt i regel tidsmässiga och geografiska restriktioner som gör att det är svårt för dem att delta i heltidsstudier på dagtid. Vuxna har dessutom vanligtvis ett större försörjningsansvar än ungdomar.

Denna heterogenitet vad gäller förkunskaper och livssituation ställer höga krav på utbildningssystemet. Det vore värdefullt om vi

kunde bygga upp ett valideringssystem i Sverige dit alla vuxna kan vända sig för att få sin kompetens certifierad. Det ger personen, yrkesvägledaren och presumtiva arbetsgivare en grund att stå på vid diskussion om vilken kompletterande kompetens som behövs för att vara anställningsbar. Det är möjligt att det krävs ett större offentligt åtagande än hittills för att få systemet att fungera i praktiken. Det pågår också en bred översyn av Arbetsförmedlingens uppdrag, där mycket tankar ägnas åt vägledning för vuxna i det första delbetänkandet.<sup>84</sup>

Utbildningssystemet måste utformas så att vuxna med lång erfarenhet och förvärvad kompetens enkelt kan komplettera med enstaka kurser, för att yrkesväxla, i stället för att behöva gå igenom hela utbildningsprogram.<sup>85</sup> Dagens erfarenheter tyder exempelvis på att universitetens och högskolornas incitamentsstruktur premierar programutbildningar och att enstaka kurser på hel- och deltid eller via distans har minskat i antal. Det verkar inte heller vara enkelt att som vuxen få delta på enstaka kurser inom befintliga program. Det är till exempel viktigt att en ingenjör med 30 års arbetslivserfarenhet inte ska behöva gå en hel lärarutbildning för att kunna undervisa i grund- eller gymnasieskolan. Här pågår initiativ för att underlätta en sådan yrkesväxling. Erfarenheter från privata initiativ som *Teach for Sweden* eller Arbetsförmedlingens snabbspår kan också vara intressanta att studera. Målet måste vara att ta fram snabbspår för olika yrkeskategorier där samlad erfarenhet tas tillvara. I en snar framtid bör också ny teknik kunna medföra att skraddarsydd utbildningar kan tas fram. Forskningen pekar också på att vuxenutbildningen har bättre effekter om den utformas i närasamarbete med arbetsgivarna.

Validering och ett mer flexibelt utbildningssystem är nödvändigt för att vuxnas kompetens vid omställning ska tas tillvara på ett bättre sätt än idag, men det krävs sannolikt mer för att tillräcklig

<sup>84</sup> SOU 2017: 82.

<sup>85</sup> Här pågår en utredning som bland annat förväntas se över detta: Regeringen (2017).

omställning ska äga rum. En rimlig försörjning för deltagarna måste också säkras. Det är inte möjligt att inom ramen för denna uppsats utförligt diskutera hur ett sådant system ska se ut, utan jag nöjer mig med att mycket översiktligt peka på några möjliga vägar framåt.

Ett alternativ är att se över studiemedelsystemet så att det bättre än i dag möjliggör för vuxna att ta tjänstledigt för studier. Ett problem med detta är att många vuxna sannolikt är ovilliga att dra på sig nya stora studieskulder och att ett allt för generöst bidragssystem som ger en rimlig försörjning för vuxna kan skapa moral hazard-problem; det vill säga att ungdomar får incitament att skjuta på sina utbildningsbeslut. Någon form av karenslösning, som grundar sig på ålder eller tid på arbetsmarknaden, måste sannolikt införas. De nuvarande avskrivningsreglerna (vid 65 år) för studiemedel måste nog också ses över om inte systemet ska bli statsfinansiellt mycket dyrt.

Ett annat alternativ är att arbetslöshetsförsäkringen skulle kunna utformas så att personer, efter en viss karenstid för att undvika det ovan nämnda moral hazardproblemet, successivt bygger upp en möjlighet att få studera med a-kassan som försörjning. Man skulle exempelvis kunna tänka sig att efter fem års medlemskap ger varje ytterligare års medlemskap en månads försörjning vid tjänstledighet för studier. Ett problem med detta är att alla inte skulle omfattas av en sådan lösning eftersom medlemskap i en a-kassa inte är obligatorisk.<sup>86</sup>

Ett ytterligare alternativ är att bygga upp en ny statlig omställningsförsäkring som rör alla som har en arbetsinkomst.<sup>87</sup> Den statliga försäkringen skulle kunna garantera en viss miniminivå vid studier av vikt för personens fortsatta anställningsbarhet. Ersättningsnivån

<sup>86</sup> Enligt Sveriges a-kassor saknade var tredje person i arbetskraften medlemskap i a-kassan år 2016. [www.sverigesakassor.se](http://www.sverigesakassor.se) (20180330)

<sup>87</sup> Frankrike har långt gående planer på en omställningsförsäkring och i Singapore finns individuella kompetenskonton som får användas till försörjning vid utbildningar som är utvalda och certifierade av staten. Det fanns också långt gående planer på att bygga upp individuella kompetenskonton i Sverige runt millenniumskiftet. Förslaget rann dock ut i sanden eftersom (i) den föreslagna avsättningen till kontona visade sig otillräcklig och att det därför skulle ta orimligt lång tid att spara ihop tillräckligt med pengar, (ii) förslaget ansågs snarare gynna sparande än kompetensutveckling och (iii) man inte kunde enas om huruvida individen eller någon annan skulle bestämma vilka utbildningar man kunde använda pengarna till.

bör delvis bero på hur mycket man har arbetat. Parterna kan exempelvis via kollektivavtalen erbjuda tilläggförsäkringar. Oavsett vilken väg man väljer brådskar det med att utreda hur försörjningsfrågan för vuxna som behöver ny kompetens som ligger utanför det som företagen erbjuder rimligen ska säkras.

### Slutsats tre

Min tredje slutsats rör arbetsmarknadsutbildningen. För hundra år sedan var arbetsmarknadsutbildningarna i stort sett den enda utbildning som fanns för vuxna. Med tidens gång har nya system för vuxenutbildningen vuxit fram. Det finns då, och med tanke på den erfarenhet som förvärvats över åren om effekterna av utbildningarna, anledning att fundera på om, och i så fall hur, arbetsmarknadsutbildningen passar in i detta system. Det finns ett behov av yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar som löser de kompetensbrister hos arbetsgivarna som kan åtgärdas med utbildningsinsatser av kortare natur. Längre och grundläggande utbildningar bör bedrivas vid den kommunala vuxenutbildningen, yrkesvux och yrkeshögskolan. Arbetsmarknadsutbildningen bör inte heller användas i ett stabiliseringspolitiskt syfte. Under en djup lågkonjunktur kan däremot alternativkostnaden för att utbilda sig vara låg, men även i detta fall bör sådan utbildning äga rum inom den kommunala vuxenutbildningen, yrkeshögskolan eller universitet och högskolor.

Enligt min mening bör den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen riktas mot arbetslösa personer som bedöms kunna tillgodogöra sig korta nischade utbildningar som löser flaskhalsproblem på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlarna bör arbeta intensivt med att hjälpa personen till ett arbete i anslutning till att utbildningen slutar. Utbildningarna bör ge certifiering så arbetsgivarna känner sig trygga med vad de innehåller.



Flexibilitet i sak, tid och rum måste vara en ledstjärna för arbetsmarknadsutbildningarna framöver. I det sammanhanget har många pekat på att lagen om offentlig upphandling gör att utbildningarna, i alla fall tidsmässigt, har svårt att nå upp till flexibilitet. Det tar minst ett år att upphandla en utbildning. Inte sällan (i ca 30 procent av fallen)<sup>88</sup> överklagas resultatet av upphandlingen, vilket gör att kursstarten drar ut ytterligare på tiden. Systemet med offentlig upphandling bör ses över så att det är möjligt att med kortare ledtider än idag få till stånd korta utbildningar som syftar till att lösa flaskhalsproblemen på arbetsmarknaden. I dagsläget har överklagandeprocesser exempelvis inneburit att Arbetsförmedlingen står utan chaufförsutbildningar, ett yrke där flaskhalsarna är stora, utbildningarna korta och många arbetssökande är lämpade för utbildningen.

## Slutsats fyra

Att infrastruktur byggts upp under lång tid och att mycket resurser går till vuxenutbildningen är naturligtvis en styrka i detta läge, men kanske också ett problem. Floran av vuxenutbildningar är numera vildvuxen, antalet huvudmän är många med ibland otydlig ansvarsfördelning sinsemellan. De satsade resurserna dokumenteras inte alltid och följs inte heller upp på ett systematiskt sätt. Det har exempelvis inte varit möjligt att på ett enkelt sätt ta reda på hur mycket en arbetsmarknadsutbildning kostar totalt eller per utbildningsplats. Detta är inte unikt för denna studie. Detta är djupt otillfredsställande i en situation då vi vet att det offentliga åtagandet kommer att utsättas för en rad påfrestningar framöver.

Vi vet till exempel att den demografiska utvecklingen innebär att färre ska försörja allt fler (jfr SOU 2008:115). Om integrationen försämras kan dessutom detta problem förvärras. Vi har i dagsläget

---

<sup>88</sup> LO (2015).

också indikationer på att grundläggande funktioner i samhället kan vara underfinansierade, exempelvis polis och försvar. Dessa påfrestningar kan mötas med högre skatter, ökade egenavgifter eller att fler arbetar. Självklart måste också dessa utmaningar mötas med att de offentliga åtagandena återkommande prövas; så också utbildnings-satsningar.

Dokumentationen av de offentliga medel som går till utbildning måste förbättras så att vi kan jämföra kostnader, utfall och effekter av olika insatser. Generellt finns ingen brist på dokumentation. Vad det råder brist på är dokumentation som är användbar för att följa upp, utvärdera och jämföra offentliga insatser som ska hjälpa vuxna att vara anställningsbara. Det är sannolikt att den nya tekniken, bland annat användningen av *big data*, medför att dokumentationen inte behöver ske i ett och samma format utan att smarta algoritmer kan sammanställa nödvändig information från olika system till något som är användbart för systematiska jämförelser. Väl utformade algoritmer bör även kunna hjälpa till att sammanställa kostnader och utfall. Ge därför IFAU i uppdrag att ta fram en mall som anger minsta möjliga dokumentation av insatser för personer som behöver vässa sin anställningsbarhet.

Offentligt finansierad verksamhet som inte dokumenteras så att kostnader, utfall och effekter lätt kan tas fram bör fasas ut. Tanken med mål- och resultatstyrningen inom den offentliga förvaltningen, liksom med de privatiseringar av offentlig verksamhet som ägt rum, är att vi ska lära av väl fungerande verksamheter och att de dåliga förbättras eller läggs ner. Detta var rätt tänkt då systemen infördes, låt oss nu se till att de datamässiga förutsättningarna för detta lärande finns.

## Referenser

- Agell J. och P. Lundborg**, "Survey evidence on wage rigidity and unemployment: Sweden in the 1990s", Working Paper 1999:2, IFAU, Uppsala, 1999
- Albrecht J, G. van den Berg och S. Vroman**, "The Knowledge Lift: The Swedish Adult Education Program Aimed to Eliminate Low Skill Levels", IZA Discussion Paper no 1503, Bonn, 2005
- Albrecht J., G. van den Berg och S. Vroman**, "The Aggregate Labor Market Effects of the Swedish Knowledge Lift Programme", *Review of Economic Dynamics* 12, 2009
- Almega**, "En resultatstyrd Arbetsförmedling för stärkt kompetensförsörjning", Almega proposition 2018/2019:1, 2017
- Andersson J**, "Early counselling of displaced workers. Effects of collectively funded job search assistance.", in Insurance against job loss and disability. Private and public interventions and their effects on job search and labor supply, Dissertation series 2017:1, IFAU, Uppsala, 2017
- Arbetsförmedlingen**, "Fördjupad analys av de minskade effekterna av arbetsmarknadsutbildningen", stencil, Stockholm, 2014
- Arbetsförmedlingen**, "Arbetsmarknadsrapport 2015", Stockholm, 2016
- Arbetsförmedlingen**, "Arbetsmarknadsrapport 2017", Stockholm, 2017
- Arbetsförmedlingens återslagrapportering**, "Årsrapport aktiviteter i etableringsuppdraget 2016" (2017-05-04)
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet**, "Arbetsmarknadsekonomisk rapport. Dags för större lönespridning", Elanders Sverige AB, 2016
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet**, "Arbetsmarknadsekonomisk rapport. Tudelingarna på arbetsmarknaden", Elanders Sverige AB, 2017
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet**, "Arbetsmarknadsekonomisk rapport. Olika vägar till jobb", Elanders Sverige AB, 2018
- Björklund A., P. Fredriksson, J-E. Gustafsson och B. Öckert**, "Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter. Vad säger forskningen?", Rapport 2010:13, IFAU, Uppsala, 2010
- Brucker H., A Glitz, A. Lerche & A. Romiti** (2015), "Occupational recognition and immigrant labour market outcomes", mimeo University of Bamberg, Bamberg, Tyskland
- Brynjolfsson E. och A. McAfee**, "The Second Machine Age. Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies", Norton, 2014

- Calmfors L.**, ”Migration, sysselsättning och löner. Hur ska vi ta itu med arbetsmarknadens tudelning?”, i *Immigration, ekonomisk integration och entreprenörskap*, Swedish Economic Forum Report 2016, TMG Tabergs, 2016
- Calmfors L., A. Forslund och M. Hemström**, ”Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?” Rapport 2002:8, IFAU, Uppsala, 2002
- De Luna X., A. Forslund och L. Liljeberg**, ”Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002 - 04”, Rapport 2008:1, IFAU, Uppsala, 2008
- De Luna X, Stenberg A. och O. Westerlund**, ”Can Adult Education Delay Retirement from the Labour Market”, *Journal of Population Economics* 25, 2012
- Elango S., A. Hojman, J. L. Garcia och J. J. Heckman**, ”Early Childhood Education”, i R Mofitt (red) *Means-Tested Transfer Programs in the United States II*, Chicago, Chicago University Press, 2016
- Elmqvist B.** ”För många kockar i den arbetsmarknadspolitiska soppan. En delrapport i en kartläggning och analys av den svenska arbetsmarknadspolitiken”, Doublecheck, ELM squared, 2017
- Engdahl M. och A. Forslund**, ”En förlorad generation? Om ungas etablering på arbetsmarknaden”, Rapport 2016:1, IFAU, Uppsala, 2016
- Eriksson S. och J. Lagerström**, ”Diskriminering i anställningsprocessen: resultat från en internetbaserad sökkanal”, Rapport 2007:17, IFAU, Uppsala, 2007
- Forslund A., P. Fredriksson och J. Vikström**, ”What active labor market policy works in a recession?”, Working paper 2011:2, IFAU, Uppsala, 2011
- Forslund A. och J. Vikström**, ”Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt”, Rapport 2011:7, IFAU, Uppsala, 2011
- Forslund A., L. Liljeberg och I. von Trott Zu Solz**, ”Arbetspraktik – en utvärdering och jämförelse med arbetsmarknadsutbildning”, Rapport 2013:4, IFAU, Uppsala, 2013
- Forslund A., L. Liljeberg och O. Åslund**, ”Flykting- och anhöriginvandrares etablering på den svenska arbetsmarknaden”, Rapport 2017:14, IFAU, Uppsala, 2017

- Gartell M., C. Gerdes och P. Nilsson**, ”Programeffekter 1996 – 2010”, Working Paper 2013:1, Arbetsförmedlingen, Stockholm, 2013.
- Henrekson M., I Enkvist, M. Ingvar och I. Wällgren**, ”Kunskapssynen och pedagogiken” Dialogos Förlag, Stockholm, 2017
- Hensvik L. och O. Nordström Skans**, ”Kontakter och ungdomars arbetsmarknadsinträde”, Rapport 2013:20, IFAU, Uppsala, 2013
- Johansson P. och S. Martinson**, ”Det nationella IT-programmet – en slutrapport om Swit”, Rapport 2000:8, IFAU, Uppsala, 2000
- Konjunkturrådets rapport**, ”Åtgärder för en inkluderande arbetsmarknad”, SNS förlag Stockholm, 2017
- Liljeberg L.**, ”Effekter för olika deltagargrupper inom arbetsmarknadsutbildningen”, Rapport 2016:20, IFAU, Uppsala, 2016
- Lind P. och A Westerberg.**, ”Yrkeshögskolan – vilka söker, vem tar examen och hur går det sedan?”, Rapport 2015:12, IFAU, Uppsala, 2015
- LO**, ”Arbetsmarknadsutbildningen – vid vägs ände eller vägen framåt”, 2015
- Myndigheten för Yrkeshögskolan**, ”Statistisk Årsrapport 2017, Västerås, 2017
- Nordström Skans O och O Åslund**, ”Etnisk segregation i storstäderna – bostadsområden, arbetsplatser, skolor och familjebildning 1985 - 2006, Rapport 2010:4, IFAU, Uppsala, 2010
- OECD**, ”Putting faces to the jobs at risk of automation”, *Policy Brief on the Future of Work*, OECD Publishing, Paris, 2018
- Regeringen.**, ”Styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten”, Dir. 2017:4, 2017
- Richardson K. och G. van den Berg**, ”Duration dependence versus unobserved heterogeneity in treatment effects: Swedish labor market training and the transition rate to unemployment”, *Journal of Applied Econometrics*, 28(2), 325 – 351, 2013
- Riksrevisionen**, ”Regional anpassning av arbetsmarknadsutbildning: vilka hänsyn tas till arbetsmarknadens behov?”, RiR 2015:22, Stockholm, 2015
- Riksrevisionen**, ”Det livslånga lärandet inom högre utbildning?”, RiR 2016:15, Stockholm, 2016
- Riksrevisionen**, ”Arbetsförmedlingens Arbetsmarknadsutbildning – små regionala skillnader i effekter”, RiR 2017:21, Stockholm, 2017a

- Riksrevisionen**, ”Matchningen på arbetsmarknaden – sökandesammansätt-  
ningens betydelse”, RIR 2017:26, Stockholm, 2017b
- Skolverket** (2017), Statistik och utvärdering, Statistik i tabeller, [https://  
www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/grund-  
skola/betyg-ak-9](https://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/grundskola/betyg-ak-9) (uppgifterna hämtades 2017-10-02)
- Skolverket**, ”Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten  
och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över  
tid i slutet av grundskolan”, Rapport 467, 2018
- SOU** 2015:104, ”Långtidsutredningen 2015”, Fritzes, Stockholm
- SOU** 20017: 82, ”Vägledning för framtidens arbetsmarknad”.
- Statskontoret**, ”Kostnader för arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux – en  
jämförelse”, Statskontoret, Stockholm, Rapport 2012:28, 2012
- Stenberg A.** ”The Impact on Annual Earnings of Adult Upper Secondary  
Education in Sweden”, *International Journal of Lifetime Education*, 29,  
2010
- Stenberg A.** ”Using Longitudinal Data to Evaluate Publicly Provided Formal  
Education for Low Skilled”, *Economics of Education Review*, 30, 2011
- Stenberg A. och O. Westerlund**, ”Does Comprehensive Education Work for  
the Long-Term Unemployed”, *Labour Economics* 15, 2008
- Stenberg A. och O. Westerlund**, ”The Long-Term Earnings Consequences  
of General vs. Specific Training of the Unemployed, Working Paper  
2014:3, IFAU, Uppsala 2014
- Vikman U. och A. Westerberg**, ”Arbetar kommunerna på samma sätt? Om  
kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken”, Rapport 2017:7,  
IFAU, Uppsala, 2017
- Vikström J.**, ”Effekter av sekvenser av arbetsmarknadspolitiska program”,  
Rapport 2015:25, IFAU, Uppsala, 2015
- Vikström J. och G. van den Berg**, ”Långsiktiga effekter av arbetsmarknads-  
utbildning”, Rapport 2017:17, IFAU, Uppsala, 2017

# Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd<sup>1</sup>

Martin Lundin

**Martin Lundin** är docent i statskunskap och verksam som forskare på Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) i Uppsala. Hans forskning har i huvudsak handlat om offentlig förvaltning, och i flera av studierna har Arbetsförmedlingen eller de svenska kommunerna studerats. Martins forskning har publicerats i internationella tidskrifter inom både statsvetenskap och nationalekonomi. Han har även publicerat ett flertal forskningsrapporter och bokkapitel.

---

<sup>1</sup> Författaren tackar projektmedlemmar, bokens redaktörer, två anonyma granskare samt Ulrika Vikman och Rickard Ulmestig för värdefulla kommentarer.

# 1 Inledning

Ekonomiskt bistånd utgör det yttersta skydds nätet för att garantera invånarna i Sverige en skälig lägsta levnadsnivå när inga andra försörjningsmöjligheter återstår. Utgifterna för ekonomiskt bistånd är stora och under 2016 betalade kommunerna ut 10,5 miljarder kronor till sammanlagt drygt 220 000 hushåll.<sup>2</sup> Arbetslöshet och bidragsberoende är tydligt förknippade med varandra och behoven av ekonomiskt bistånd ökar när arbetslösheten stiger (se Figur 1). Avsaknad av jobb är den vanligaste orsaken till att en person behöver hjälp av kommunen för att klara sin försörjning; uppgifter från Socialstyrelsen visar att arbetslöshet utgör det primära försörjningshindret för hälften av biståndsmottagarna.<sup>3</sup> Arbetslösa som får ekonomiskt bistånd har ofta en svår situation på arbetsmarknaden. En analys från 2011 visar till exempel att 600 dagar efter inskrivning vid Arbetsförmedlingen är andelen av dessa som ännu inte har fått ett arbete omkring 70 procent. Det kan jämföras med 25 procent bland personer som har a-kassa.<sup>4</sup> Födda utanför västvärlden, ungdomar och lågutbildade – grupper som många gånger har stora problem med att etablera sig på arbetsmarknaden – är överrepresenterade bland biståndsmottagarna.

Att underlätta vägen från arbetslöshet och beroende av ekonomiskt bistånd till jobb och egen försörjning är således en viktig samhällsuppgift. Såväl kommunerna som staten har roller att fylla i dagens system. Staten har genom Arbetsförmedlingen huvudansvar för arbetsmarknadspolitikens genomförande, medan kommunerna finansierar och administrerar ekonomiskt bistånd. Försörjningsstödet utgör huvuddelen av det ekonomiska biståndet.<sup>5</sup> Utbetal-

---

<sup>2</sup> Socialstyrelsen (2017).

<sup>3</sup> Socialstyrelsen (2016a).

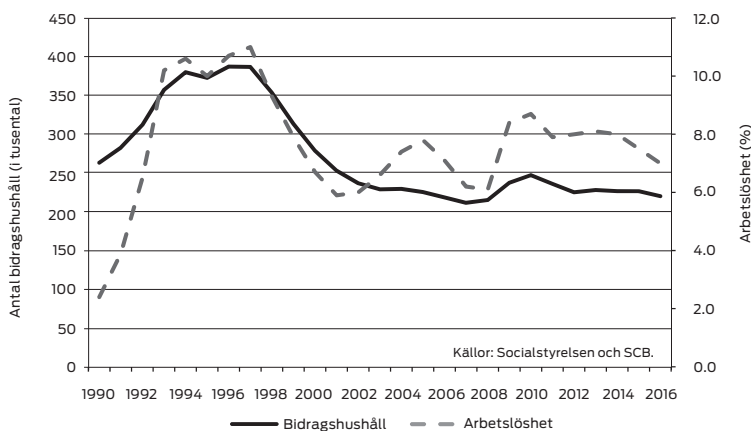
<sup>4</sup> Mörk och Liljeberg (2011).

<sup>5</sup> Det ekonomiska biståndet består enligt SoL (SFS 2013:421) av två delar: försörjningsstöd och bistånd till annat.

Försörjningsstödet ska täcka den dagliga försörjningen och andra skäliga kostnader för vanliga behov. Det beräknas utifrån en riksnorm som fastställs av regeringen. Bistånd till annat avser tillfälliga utgifter, exempelvis för läkarvård och glasögon.



**Figur 1: Arbetslöshet (i procent) och antalet hushåll som fått ekonomiskt bistånd, 1990–2016**



ningar av försörjningsstöd kan efter en ändring av socialtjänstlagen (SoL) 1998 villkoras på aktivt deltagande i kommunalt organiserade arbetsmarknadsprogram. Detta har lett till en omfattande kommunal arbetsmarknadspolitik som bedrivs parallellt med den statliga.

Detta kapitel handlar om arbetsmarknadspolitikerna för de arbetslösa mottagarna av försörjningsstöd.<sup>6</sup> Syftet är att sammanställa vad tidigare forskning kan lära oss om ämnet och utifrån forskningsresultaten diskutera hur politiken bäst kan utformas. Jag analyserar tre frågor:

1. Bidragen till målgruppen: Hur fungerar ersättningssystemet?
2. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för målgruppen: Vilka effekter har olika insatser?

<sup>6</sup> För att underlätta framställningen används biståndsmottagare som synonym till mottagare av försörjningsstöd. Ibland används det något bredare begreppet ekonomiskt bistånd, vilket alltså inte ska ses som en synonym men som ett närbesläktat begrepp.

### 3. Koordinering och ansvarsfördelning: Hur fungerar relationen mellan kommuner och arbetsförmedlingar?

Det finns ett antal närbesläktade, och med min genomgång delvis överlappande, svenska översikter. Eva Mörks sju år gamla bilaga till *Långtidsutredningen 2011* har till exempel inspirerat till flera av resonemangen.<sup>7</sup>

Nästa avsnitt utgör en kort bakgrund där jag bland annat beskriver regelverket översiktligt. Därefter följer tre avsnitt där kapitlets tre frågor diskuteras i tur och ordning. I avslutningen återfinns en diskussion om tänkbara policyslutsatser och framtida behov av ytterligare analyser.

## 2 Vilka roller har stat och kommun idag?

Enskilda individer har utifrån sin förmåga skyldighet att klara försörjningen på egen hand. Men den som inte kan försörja sig via till exempel arbete, a-kassa eller sjukförsäkring har rätt till ekonomiskt bistånd från sin kommun. Ekonomiskt bistånd söks och utbetalas på hushållsnivå, vilket betyder att personer som lever i samma hushåll har skyldighet att hjälpa varandra med försörjningen. Det ekonomiska biståndet är behovsprövat. Det innebär att socialtjänsten gör en individuell bedömning av den enskildes behov, inkomster och tillgångar. För att kunna få ekonomiskt bistånd krävs att det inte finns några andra tillgångar i hushållet, till exempel sparande eller ägodelar som kan säljas. Huvuddelen av det ekonomiska biståndet utgörs av försörjningsstödet som ska täcka den dagliga försörjningen och vissa andra grundläggande behov. För att ha rätt till försörjningsstöd av arbetsmarknadsskäl måste personen bedömas stå till arbetsmarknadens förfogande, vara beredd att ta ett anvisat jobb

---

<sup>7</sup> Mörk (2011). Se också Lundin (2008), Thorén (2012) samt Panican och Ulmestig (2017).

och vara inskriven vid Arbetsförmedlingen.<sup>8</sup>

Arbetsmarknadspolitik är i första hand ett statligt åtagande i Sverige. Personer som står till arbetsmarknadens förfogande och är aktivt arbets sökande ska oavsett försörjningsform få hjälp av Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen har dessutom ett tydligt uppdrag att prioritera personer som står långt från arbetsmarknaden.<sup>9</sup> Att arbetslösa mottagare av försörjningsstöd enligt gällande regelverk ska kunna få hjälp av Arbetsförmedlingen är således uppenbart. Förhållandevis många av de som är inskrivna som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen försörjer sig helt eller delvis via ekonomiskt bistånd: ungefär 20–25 procent enligt en studie.<sup>10</sup> Samma studie visar också att cirka en tredjedel av dem som har ekonomiskt bistånd och är inskrivna vid Arbetsförmedlingen deltar i ett program i förmedlingens regi.

Vid sidan av Arbetsförmedlingen anordnar de flesta kommuner egna program som syftar till att arbetslösa mottagare av försörjningsstöd ska bli självförsörjande. Det finns exempel på kommuner som bedrev sådana aktiveringsinsatser för målgruppen redan på 1970- och 1980-talen.<sup>11</sup> I början av 1990-talet fanns den här typen av program i omkring hälften av landets kommuner.<sup>12</sup> Det var emellertid först 1998 när SoL ändrades som kommunerna gavs en tydlig laglig rätt att anordna aktiveringsinsatser och att ställa krav på arbetslösa mottagare av försörjningsstöd på deltagande.<sup>13</sup> Kommunerna fick då rätt att använda sig av sanktioner i form av avslag eller nedsättning av försörjningsstödet om individen vägrade att delta. Primärt gällde det för personer under 25 år, men motsvarande krav kunde också

8 Se till exempel SOU 2017:82, Vikman och Westerberg (2017) samt Panican och Ulmestig (2017).

9 Se till exempel Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

10 Mörk och Liljeberg (2011).

11 Thorén (2012) samt Salonen och Ulmestig (2004).

12 Klingensjö (1994).

13 Lagändringen kan ses som en del av en decentraliseringstrend inom arbetsmarknadspolitiken på 1990-talet, där en större roll gavs till lokala aktörer, se Lundin och Thelander (2012).

ställas på äldre som hade särskilda behov av kompetenshöjande insatser.<sup>14</sup> Åldersgränsen togs sedan helt bort 2013.<sup>15</sup>

Kommunernas möjligheter att anordna aktiveringsinsatser och villkora utbetalningar av försörjningsstöd följer av fjärde kapitlet i SoL (§§ 4–5). Det finns dock vissa begränsningar: Insatserna ska framför allt riktas till dem som inte etablerat sig på arbetsmarknaden och inte får del av Arbetsförmedlingens program. Det krävs en individuell bedömning av fallet och en anvisning till en kommunal insats redan från första dagen är därför inte möjlig. Kommunerna kan inte heller ställa krav på aktivering om behovet av försörjningsstöd är tillfälligt eller om det finns andra sociala problem, exempelvis missbruksproblematik eller beteendemässiga störningar.<sup>16</sup> En kommun kan bara i undantagsfall dra in försörjningsstödet helt och hållet. Dessutom måste den alltid tillse att kommuninvånarna klarar sitt omedelbara livsuppehälle.<sup>17</sup> I praktiken finns det således en del restriktioner på kommunernas möjligheter att använda sanktioner.

Antalet kommuner som organiserar aktiveringsinsatser har gradvis ökat sedan 1990-talet och idag har nästan alla kommuner egna program. I en kartläggning 2015 visade det sig att 273 av landets 290 kommuner anordnade arbetsmarknadsprogram. I programmen deltog sammanlagt minst 83 000 personer, vilket kan betraktas som en hög siffra givet att 360 000 personer vid motsvarande tidpunkt deltog i Arbetsförmedlingens program för olika grupper av arbetssökanden. Variationen mellan kommuner är dock stor. Vissa kommuner aktiverar en betydligt större andel av målgruppen än andra och kravnivåerna är olika. Mönstren kan delvis förklaras av strukturella

---

14 Ändringen av SoL (4 kap. 4§) brukar ses som en förändring i syfte att anpassa lagen till rådande praxis.

15 Den svenska situationen med aktiveringskrav på arbetslösa biståndsmottagare är inte unik. Det har funnits en internationell trend sedan 1990-talet mot en aktivare politik, större krav och starkare ekonomiska incitament för den enskilde att snabbt finna arbete (Panican och Ulmestig, 2017). På nära håll utgör Danmark (Larsen med flera, 2001) och Norge (Dahl, 2003) tydliga exempel på länder som följer detta mönster.

16 Vikman och Westerberg (2017).

17 SOU 2017:82.

faktorer, till exempel av befolkningens sammansättning och behov, men när hänsyn tagits till detta återstår fortfarande stora ”oförklarade” kommunala skillnader.<sup>18</sup>

Programinnehållet varierar också en hel del. Olika typer av jobbsökaraktiviteter, praktik och arbetsförberedande aktiviteter är dock vanliga och ofta kombineras insatser.<sup>19</sup> Biståndsmottagare anvisas ofta till programmen av kommunernas socialtjänster. Det är också ganska vanligt att Arbetsförmedlingen anvisar arbetssökande till de kommunala insatserna. I dessa fall kan förmedlingen stå för hela eller delar av kostnaden för deltagandet.<sup>20</sup>

Biståndsmottagarna har ofta en komplex situation som kan vara svår att hantera för myndigheterna. Det är inte heller alltid uppenbart huruvida en person behöver försörjningsstöd beroende i första hand på avsaknad av jobb eller beroende på andra problem. Handläggare från kommunernas socialtjänster och arbetsförmedlare kan dessutom göra mycket olika värderingar av om en person verkligen är anställningsbar och står till arbetsmarknadens förfogande. Arbetsförmedlarna ska göra en arbetsmarknadspolitisk bedömning av den arbetssökande. Då avgörs vilken hjälp och vilka insatser den sökande ska få ta del av från Arbetsförmedlingen. Förmedlarna kan samråda med kommunala företrädare, men besluten fattas av Arbetsförmedlingen. Förmedlingen kan i denna process göra bedömningen att den sökande faktiskt inte står till arbetsmarknadens förfogande. Flera faktorer påverkar beslutet: den sökandes kompetens och motivation, men även arbetsmarknadsläget och vilka insatser som Arbetsförmedlingen kan erbjuda.<sup>21</sup> En arbetsförmedlares slutsatser kan utifrån dessa utgångspunkter många gånger bli en annan än den som kommunala företrädare eller individen själv drar. Den arbetssö-

---

18 Vikman och Westerberg (2017).

19 Salonen och Ulmestig (2004) samt SOU 2017:82.

20 Vikman och Westerberg (2017).

21 SOU 2017:82.

kande mottagaren av försörjningsstöd kan då hamna inom den kommunala aktiveringspolitiken snarare än inom Arbetsförmedlingens ansvarsområde.

### 3 Ersättningssystemet<sup>22</sup>

Hur ersättningssystemet är konstruerat kan på olika sätt få konsekvenser för biståndsmottagarna. En lägre ersättning kan till exempel fungera som ett incitament eller en ”morot” för individen att ta ett jobb, medan hotet om sanktioner i form av reducerad eller indragen ersättning kan innebära en ”piska”. Hur hårda kraven och hur generöst systemet är får naturligtvis också konsekvenser för personernas livssituation: lägre ersättning, behovsprövning, hårda krav och sanktioner kan innebära stora påfrestningar på mottagarna av försörjningsstöd. I detta avsnitt diskuteras utformningen av ersättningen.<sup>23</sup>

Att ersättningen bygger på ett behovsprövat system som är tänkt att utgöra ett yttersta skyddsnet innebär komplikationer som är värda att fundera över. Även om utgångspunkten i SoL är att varje enskild person har ett eget ansvar för sin försörjning, så är det en något märklig konstruktion att kommunerna ska kunna dra in eller minska ersättningen till försörjningsstödmottagarna. Biståndet ska trots allt täcka det allra nödvändigaste och bara användas då inga andra möjligheter återstår. Sanktionsmöjligheterna kan därmed sägas gå emot en av försörjningsstödet grundtankar. Om och när sanktionerna används är det uppenbart att personer som ligger på marginalen kan drabbas hårt.

---

22 Diskussionen i avsnittet bygger delvis på SOU 2011:11 och Mörk (2011).

23 Se Löfbom (2018) för en intressant studie där de ekonomiska incitamenten till arbete analyseras för nyanlända beroende på familjesituation och beroende på vilken typ av ersättning de har (a-kassa, etableringsersättning eller ekonomiskt bistånd). Här konstateras bland annat att ”för mottagare av försörjningsstöd blir det ekonomiska utbytet av arbete litet” (s. 11). Författaren menar dock att det är långt ifrån självklart att de ekonomiska incitamenten bör förstärkas, bland annat eftersom tidigare forskning har visat att de med sämst förutsättningar på arbetsmarknaden snarare riskerar att lämna arbetskraften om incitamenten för jobb ökar.

Som noterats ovan finns det begränsningar inbyggda i systemet. Kommunerna måste i slutändan säkerställa att kommuninvånarna får det allra nödvändigaste och vissa grupper av arbetssökande är det förmodligen mycket svårt att utdela sanktioner till. Sanktioner förekommer dock. Enligt en studie i fyra kommuner under 2002–2004 fick omkring en fjärdedel av dem som deltog i ett kommunalt aktiveringsprogram en sanktion under året, vilket är en ganska hög andel. I studien refereras även liknande resultat från till exempel Norge och USA.<sup>24</sup> Vilken effekt hotet om sanktioner har är det dock svårt att veta något om. Det finns forskningsresultat som tyder på att de kommunala aktiveringskraven kan ha haft positiva arbetsmarknadseffekter, men i så fall bara bland personer som inte har barn och som är ogifta.<sup>25</sup> Begränsningarna som finns i systemet, bland annat om att kommunerna måste tillse att deras invånare klarar sitt livsuppehälle, gör att möjligheten till sanktioner inte blir fullt lika orimlig. En förutsättning är dock att personerna verkligen inte har någon annan problematik än att de saknar jobb. Det blir också rimligare med möjligheter till sanktioner om kravnivåerna inte är alltför höga, om insatserna fylls med ett meningsfullt innehåll och om det går att påvisa att systemet ger goda resultat. Huruvida så är fallet är än så länge oklart.

En annan aspekt vad gäller sanktionsmöjligheterna handlar om att dessa kommer att användas på olika sätt i olika kommuner. Arbetssökande mottagare av försörjningsstöd ställs därför inför varierande krav beroende på i vilken kommun de bor. I ett land med en omfattande kommunal självstyrelse är det förstås inte särskilt konstigt, men det betyder samtidigt att en likvärdig behandling av gruppen prioriteras ned. Flera reformer under 2000-talet har

---

<sup>24</sup> Nybom (2011).

<sup>25</sup> Persson och Vikman (2014).

genomförts i syfte att göra arbetsmarknadspolitiken mer enhetlig.<sup>26</sup> Vad gäller ersättningen till arbetslösa biståndsmottagare, och det sanktionssystem som används för målgruppen, har inte motsvarande steg tagits.

Behovsprövningen innebär vidare att biståndsmottagarens ekonomiska ersättning minskar vid inkomster från andra håll, vilket försvagar individens incitament att ta korta tillfälliga jobb eller öka antalet arbetade timmar.<sup>27</sup> Tidigare minskade försörjningsstödet fullt ut för alla biståndsmottagare i dessa situationer, men den 1 juli 2013 infördes en så kallad jobbstimulans. Jobbstimulansen är en beräkningsregel som syftar till att göra det mer lönsamt för personer med försörjningsstöd att arbeta. Det ska uppnås genom att 25 procent av lönen som en mottagare av försörjningsstöd som arbetar får, ska undantas när nivån på biståndet beräknas. Regeln gäller bara för personer som fått försörjningsstöd under minst sex månader och den är tillämplig under två år.<sup>28</sup> Lösningen innehåller såväl positiva som negativa komponenter ur ett arbetsmarknadsperspektiv. Det blir givetvis mer lönsamt att ta ett arbete om inte hela löneinkomsten tas med i beräkningen när beslut om försörjningsstöd ska fattas. Samtidigt kommer personer som tidigare inte varit berättigade till ersättning nu att bli det. Vissa individer kan också välja att arbeta mindre, eftersom de kan uppnå samma inkomst till färre arbetade timmar. Väntetiden på sex månader kan också föra med sig att en del biståndsmottagare väntar ut denna tidsfrist innan de tar ett jobb. Vilken totaleffekten blir går det därför inte att uttala sig om utan empiriska studier.

---

26 Lundin och Thelander (2012). Bland större reformer kan organisationsförändringen och bildandet av Arbetsförmedlingen 2008, samt etableringsreformen 2010 då Arbetsförmedlingen tog över huvudansvaret för nyanländas etablering nämnas.

27 De ekonomiska incitamenten för gruppen att delta i program som anordnas av Arbetsförmedlingen och som finansieras av staten är dessutom begränsade, eftersom ersättningen från kommunen minskar krona för krona om den statliga ersättningen ökar.

28 Socialstyrelsen (2016b).



Socialstyrelsen har genomfört en uppföljning av jobbstimulansen. De kommer bland annat fram till att en låg andel (1,8 procent) av de som får ekonomiskt bistånd tar del av stimulansen<sup>29</sup> och att reformen har inneburit ökad administration för socialsekreterarna. En överväldigande majoritet av kommunerna menar att jobbstimulansen inte har lett till att fler personer arbetar. I uppföljningen konstateras också att reformen fört med sig att hushåll som tidigare klarade sig utan ekonomisk stöttning från kommunen får det nu, vilket ökat kommunernas kostnader.<sup>30</sup> Uppföljningen ger dock inget svar på frågan om vilka effekter jobbstimulansen har haft. Det finns inte heller någon diskussion om varför så få har tagit del av stimulansen, och det är svårt att veta varför de inte tagit del av stimulansen. Det skulle till exempel kunna förklaras av att stimulansen inte är tillräckligt stor eller av att det helt enkelt är få som får tillfälliga jobb. En annan möjlighet är att socialsekreterarna inte tillämpar regeln fullt ut alla gånger, exempelvis beroende på att de inte gillar den eller på att regeln är krånglig och kräver administration. Det finns ett antal studier som undersökt effekter av policyförändringar som liknar jobbstimulansen i andra länder. Resultaten är blandade, men det sammanfattande intrycket är att effekterna är förhållandevis små.<sup>31</sup>

När ersättningssystemets utformning diskuteras är det viktigt att fundera över hur kostsamma olika lösningar blir. Att försörjningsstödet är behovsprövat innebär att kommunerna kan hålla nere vissa kostnader, men samtidigt finns det också administrativa kostnader som måste tas med i beräkningen när man ska bedöma systemets styrkor och svagheter.

---

29 Av dem som får ekonomiskt bistånd och som har arbetslöshet/språkhinder som primärt försörjningshinder är det 3,6 procent som tagit del av jobbstimulansen. Notera att siffrorna (1,8 respektive 3,6 procent) inte tar hänsyn till hur många som faktiskt uppburit försörjningsstöd under sex månader och därmed är behöriga. Om man gör det blir rimligen andelen högre.

30 Socialstyrelsen (2016b).

31 Se till exempel Card och Hyslop (2005), Matsudaira och Blank (2014) samt Knoef och van Ours (2016). Se även Mörk (2011) för en diskussion.

## 4 Arbetsmarknadsprogram för mottagare av försörjningsstöd

Många av de arbetslösa mottagarna av försörjningsstöd deltar i arbetsmarknadspolitiska program, antingen i kommunens eller i Arbetsförmedlingens regi. Hur verkningsfulla är dessa program? Och finns det insatser som fungerar bättre än andra? I detta avsnitt diskuterar jag vad vi vet utifrån tidigare studier. Jag börjar med att sammanfatta resultaten från studier av effekter av kommunala aktiveringsinsatser i Sverige.<sup>32</sup> Därefter tittar jag närmare på analyser av Arbetsförmedlingens program. Till sist görs en kort utblick till studier som bygger på danska och norska data. Danmark och Norge liknar på många sätt Sverige och det finns flera intressanta analyser därifrån.

### 4.1 Kommunala program

En återkommande slutsats från tidigare översikter är att det finns alldeles för få pålitliga effektstudier av kommunala aktiveringsinsatser i Sverige.<sup>33</sup> En standarduppmaning är därför att fler studier måste till innan det går att uttala sig om vad som fungerar. Min uppdatering av forskningsläget ger tyvärr ingen anledning att revidera den slutsatsen. Det finns fortfarande mycket få undersökningar och många av dem har uppenbara metodologiska brister.<sup>34</sup>

De mest trovärdiga svenska effektstudierna av aktiveringspolitik utgörs förmodligen av de analyser som har gjorts av insatser i Stockholm under perioden 1998–2004. Insatserna bestod framför allt av

---

32 Notera att det finns studier som undersökt andra aspekter än insatsernas arbetsmarknadseffekter som inte berörs i kapitlet. Jobbtorgen i Stockholm har exempelvis stått i fokus i flera forskningsstudier; se till exempel Dahlberg med flera (2013). Översikter av denna typ av studier återfinns i exempelvis Thorén (2012) och Panican och Ulmestig (2017).

33 Se till exempel Giertz (2007), Lundin (2008), Mörk (2011), Thorén (2012) samt Panican och Ulmestig (2017).

34 För att kunna uttala sig om effekter av en arbetsmarknadspolitisk insats krävs att utfallet för en deltagargrupp jämförs med utfallet för en noga utvald kontrollgrupp av (helt) jämförbara individer. I de flesta utvärderingarna av kommunala aktiveringsinsatser är det osäkert om en trovärdig jämförelsegrupp verkligen har identifierats.

ökad kontroll och schemalagda aktiviteter med till exempel jobbsökande, jobbträning eller praktik. Enligt en studie hade programmen inga effekter på mottagande av ekonomiskt bistånd. Däremot fanns det positiva men små effekter på löneinkomster och sysselsättning. Effekterna var i genomsnitt något bättre för personer födda i Sverige och för boende i ensamhushåll än för andra grupper.<sup>35</sup> Det går inte att separera betydelsen av de ökade kraven från betydelsen av programinnehållet, men en kvalitativ analys indikerar att aktiveringen handlade mer om kontroll än om insatser med ett genomarbetat innehåll.<sup>36</sup>

I en senare fördjupande studie undersöks effekter av insatserna i Stockholm på mottagande av försörjningsstöd i form av inträdes- och utträdeseffekter.<sup>37</sup> Utträdeseffekter handlar om i vilken grad individer slutar att ta emot försörjningsstöd som en konsekvens av insatserna, och inträdeseffekter om i vilken utsträckning personer blir mottagare av försörjningsstöd. I genomsnitt verkar det inte finnas några effekter på vare sig inträdet eller utträdet. Däremot tyder analyserna på att det finns en positiv effekt på sannolikheten att lämna försörjningsstöd bland ogifta personer utan barn. Sammantaget indikerar således erfarenheterna från Stockholm att programmen har haft ganska liten inverkan på arbetsmarknadsutfall, men att det bland personer med mindre familjeansvar kan ha varit positivt.

I övrigt finns det i princip fyra relevanta studier att luta sig emot. Samtliga har metodologiska begränsningar som gör att slutsatser bör dras med reservationer. I en analys av insatser i Karlstad, Norrköping, Upplands Väsby och Östhammar åren 2002–2004 jämförs effekterna av ”jobbaktivering” (till exempel jobbsökaktiviteter och jobbträning utanför reguljär arbetsmarknad), ”resursaktive-

---

<sup>35</sup> Dahlberg, Hanspers och Mörk (2013).

<sup>36</sup> Thorén (2008).

<sup>37</sup> Persson och Vikman (2014).

ring” (till exempel Sfi, yrkesinriktade kurser och praktik på reguljär arbetsmarknad) och ”ingen aktivering”. Resultaten tyder på att resursaktivering har en positiv effekt på sannolikheten att få ett arbete, medan sannolikheten att ta emot ekonomiskt bistånd inte påverkas av vilken insats individen deltar i.<sup>38</sup> I tre andra studier undersöks effekter av olika kommunala program i Malmö<sup>39</sup> och Uppsala<sup>40</sup> under tidigt 1990-tal och Stockholm<sup>41</sup> 1998–2000. I samtliga fall indikerar analyserna att aktiveringsinsatserna inte hade några effekter på arbetsmarknadsrelaterade utfall.

I många kommuner används så kallade arbetsmarknadsanställningar. Det innebär att vissa biståndsmottagare kan få tidsbegränsade anställningar, i regel under maximalt 12 månader. Arbetet utförs i kommunal sektor med varierande uppgifter. Kollektivavtal och ordinarie regler vid visstidsanställningar gäller. Det är vanligt att anställningarna subventioneras med stöd från Arbetsförmedlingen, till exempel genom nystartsjobb. Tanken är att deltagarna ska stärka sin ställning på arbetsmarknaden och få viktiga kontakter och referenser. Genom arbetsmarknadsanställningarna kan biståndsmottagarna dessutom bli kvalificerade för a-kassa, vilket kan minska de kommunala utgifterna för ekonomiskt bistånd.<sup>42</sup> Det är angeläget att ta reda på huruvida denna strategi stärker personernas ställning på arbetsmarknaden eller om det mest handlar om att föra över individer till det statliga ersättningsystemet.

Sammantaget är det svårt att ha en bestämd uppfattning om huruvida de kommunala initiativen är verkningsfulla och i så fall vilka typer av insatser som är att föredra. Det verkar dock inte finnas något utbredd stöd för att kommunerna lyckas förbättra situationen

---

38 Nybom (2014).

39 Giertz (2004).

40 Milton och Bergström (1998).

41 Hallsten, Isaksson och Andersson (2002).

42 Vikman och Westerberg (2017).

för försörjningsstödmottagarna genom aktiveringsinsatserna. Framför allt tycks inte utbetalningarna av ekonomiskt bistånd minska.

## 4.2 Arbetsförmedlingens program

I en översikt sammanfattas forskningsläget avseende effekter av Arbetsförmedlingens program för arbetssökande *generellt*.<sup>43</sup> Det är inte alls säkert att den generella bilden är applicerbar på personer som får försörjningsstöd och som deltar i förmedlingens program, men det är åtminstone en första kunskapsbas att utgå ifrån. Enligt översikten är intensifierad hjälp från arbetsförmedlare och anställningssubventioner ofta effektiva policyverktyg som förbättrar arbetssökandes chanser på arbetsmarknaden. En annan slutsats i förlängningen av dessa resultat är att aktiviteter som ”ligger nära” ett vanligt arbete i regel fungerar bra.<sup>44</sup> En del forskningsresultat tyder också på att yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning har positiva effekter för deltagarna, framför allt på längre sikt.<sup>45</sup>

För att veta om det generella mönstret även gäller bland biståndsmottagare, skulle det vara värdefullt med studier som undersöker effekter av arbetsmarknadspolitiska program separat för personer som bor i hushåll som får ekonomiskt bistånd. Olyckligtvis finns det nästan inga sådana studier. Jag har bara funnit en studie som redovisar separata effekter för boende i hushåll som får ekonomiskt bistånd: en studie av arbetsmarknadsutbildning. Resultaten tyder på att den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen har något

43 Forslund och Vikström (2011).

44 Nackdelen med insatser som liknar vanliga jobb är att de i relativt stor utsträckning tränger undan reguljära arbetstillfällen. Det är dock ett mindre problem om de som får jobben har en svagare ställning på arbetsmarknaden (till exempel mottagare av försörjningsstöd) än de som ”trängs undan”.

45 Forslund och Vikström (2011) drar slutsatsen att den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen haft klart bättre effekter under början av 2000-talet än under 1990-talet. Vissa nyare analyser indikerar att de kortsiktiga effekterna har blivit något mindre positiva efter 2007 (till exempel Gartell med flera 2013; Liljeberg 2016) och under senare år kanske till och med negativa (Arbetsförmedlingen 2016). Det är dock bara effekter på relativt kort sikt som har studerats i dessa studier. Resultat i Vikström och van den Berg (2017) visar däremot att om effekter på längre sikt beaktas är utfallet genomgående tydligt positivt (i alla fall under perioden som studeras, 1996–2010).

bättre effekter bland dem som får ekonomiskt bistånd än bland andra arbetssökande.<sup>46</sup>

Bland dem som får försörjningsstöd finns det många som har låg utbildning samt många utrikes födda, ungdomar och långtidsarbetslösa. Till skillnad mot gruppen mottagare av försörjningsstöd har programeffekter ganska ofta analyserats separat för dessa grupper. Resultaten kan i viss mån hjälpa oss att förstå vilka effekter arbetsmarknadspolitiska program skulle kunna ha bland dem som bor i ett bidragshushåll.

Flera studier finner att effekterna av arbetsmarknadspolitiska program är bättre bland lågutbildade än bland högutbildade – åtminstone verkar det inte finnas några belegg för att programeffekterna skulle vara sämre. Några undersökningar visar till exempel att gruppen drar mer nytta av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning<sup>47</sup> och andra resultat indikerar att förmedlingsinsatser fungerar extra bra för lågutbildade.<sup>48</sup>

Bilden är liknande om man jämför effekter för utrikes födda med effekter bland infödda. Det finns analyser som visar att effekten av subventionerad sysselsättning är lika stor bland de utrikes födda som bland andra grupper av arbetssökande<sup>49</sup> samt studier som tyder på bättre effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning<sup>50</sup> och av jobbcoachning.<sup>51</sup>

Bland gruppen långtidsarbetslösa är bilden inte lika tydlig. Effekterna av arbetsmarknadsutbildning skulle dock kunna vara något starkare i gruppen enligt en studie.<sup>52</sup> Det finns också exempel på analyser av program riktade till långtidsarbetslösa som visat att

---

46 Liljeberg (2016).

47 Se till exempel de Luna, Forslund och Liljeberg (2008) samt Regnér (2014).

48 Hägglund (2009).

49 Liljeberg, Sjögren och Vikström (2012).

50 De Luna, Forslund och Liljeberg (2008).

51 Liljeberg, Martinson och Thelander (2012), samt Gartell (2013).

52 Liljeberg (2016).

förstärkta förmedlingsinsatser, vilka kombineras med att arbetsförmedlarna lägger mycket tid på arbetsgivarkontakter, har lett till goda resultat.<sup>53</sup>

Situationen är annorlunda vad gäller ungdomar, där det inte finns några belegg alls för att arbetsmarknadspolitiska program skulle fungera särskilt bra för dem under 25 år. Det finns analyser som indikerar att arbetsmarknadsutbildning<sup>54</sup>, intensifierad arbetsförmedling<sup>55</sup> och jobbcoaching<sup>56</sup> har sämre effekter för ungdomar än för äldre. Det är också väletablerat i litteraturen att kommunala ungdomsprogram inte är särskilt effektiva.<sup>57</sup>

Sammanfattningsvis talar en hel del för att de generella rekommendationerna om arbetsmarknadspolitiska program även är giltiga för dem som får försörjningsstöd. Det skulle betyda att förstärkta förmedlingsinsatser, subventionerad sysselsättning och insatser som liknar ett riktigt jobb troligen kan förbättra gruppens chanser på arbetsmarknaden. Även yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning skulle kunna ha positiva effekter i gruppen. Ungdomar utgör dock ett specialfall där det inte finns stöd för att någon programtyp ger goda resultat.

### 4.3 Effektstudier från Danmark och Norge

Forskning om effekter av arbetsmarknadspolitiska insatser för mottagare av försörjningsstöd i andra länder är också intressant att beröra. Det är naturligtvis inte säkert att slutsatser från andra kontexter är direkt överförbara till Sverige, men en internationell utblick kan ändå vara värdefull. Danmark och Norge påminner på flera sätt om Sverige och det finns relativt många effektstudier av insatser för

---

<sup>53</sup> Liljeberg och Lundin (2010).

<sup>54</sup> de Luna, Forslund och Liljeberg (2008).

<sup>55</sup> Häggglund (2009).

<sup>56</sup> Liljeberg, Martinson och Thelander (2012).

<sup>57</sup> Se till exempel Carling och Larsson (2005) samt Forslund och Nordström Skans (2006).

biståndsmottagare från dessa länder som håller god kvalitet.<sup>58</sup>

En av dessa studier, som bygger på ett experiment i Danmark, finner inga effekter av förstärkta förmedlingsinsatser.<sup>59</sup> Däremot hittas i en annan studie, avgränsad till invandrade biståndsmottagare, positiva effekter av liknande insatser.<sup>60</sup> I analysen finner man även positiva effekter av många andra arbetsmarknadspolitiska program. Det tydligaste resultatet är att anställningssubventioner fungerar särskilt bra. Ytterligare två danska undersökningar bekräftar bilden av att subventionerad sysselsättning har positiva effekter, medan andra typer av arbetsmarknadspolitiska insatser däremot inte verkar hjälpa målgruppen.<sup>61</sup>

I en intressant analys från Norge studeras ett ambitiöst och dyrt program som kombinerar en ersättning till deltagarna som är ungefär dubbelt så hög som försörjningsstödet med omfattande arbetsmarknadsinsatser. Handläggarna inom programmet hade bland annat ansvar för betydligt färre klienter (i genomsnitt 18 personer) än i normala fall och insatserna skulle vara individanpassade. Olika kombinationer av förmedlingshjälp, utbildning, praktik och rehabilitering användes. Studien påvisar tydligt positiva effekter på arbetsmarknadsutfall. Huruvida effekterna är större än kostnaderna kan undersökningen dock inte svara på.<sup>62</sup> En annan norsk studie indikerar positiva effekter av aktiveringskrav på ungdomar på flera utfall: mottagandet av försörjningsstöd minskar, sannolikheten att ha slutfört en gymnasieutbildning ökar och framtida arbetsmarknadsinkomster ökar. Utifrån studien går det inte att säga i vilken grad det

---

<sup>58</sup> Notera att det finns klara skillnader mellan Sverige, Danmark och Norge vad gäller arbetsmarknadspolitikens organisering. Exempelvis så har vi i Sverige på lokal nivå arbetsförmedlingar i statlig regi, men parallellt med detta alltså även kommunala arbetsmarknadskontor. I Danmark finns en nationell arbetsmarknadsmyndighet, men den lokala förmedlingsverksamheten är delegerad till kommunerna. I Norge är arbetsmarknadspolitiken samlad i en nationell myndighet, men de lokala kontoren drivs i samverkan mellan stat och kommun (Kullander och Tönnés Lönnros 2016).

<sup>59</sup> Brodersen (2015).

<sup>60</sup> Heinesen, Husted och Rosholm (2013).

<sup>61</sup> Clausen med flera (2009) och Bolvig med flera (2003).

<sup>62</sup> Markussen och Røed (2016).



är aktiveringskraven i sig respektive de insatser som ungdomarna deltar i som ger de positiva effekterna.<sup>63</sup> Det finns vidare analyser från Norge som visar att program som syftar till att stärka deltagarnas humankapital, främst genom utbildning, har positiva effekter för mottagare av försörjningsstöd.<sup>64</sup> Enklare aktiveringsinsatser som inte stärker deltagarnas humankapital verkar i genomsnitt inte ha några effekter.<sup>65</sup>

Varken de danska eller de norska studierna ger svar på frågan om kommunerna är mer lämpade än staten att ansvara för arbetsmarknadspolitiska insatser för mottagare av försörjningsstöd.

## 5 Ansvarsfördelning och koordinering mellan stat och kommun

Centrala frågor är hur ansvaret för arbetsmarknadsinsatser för mottagare av försörjningsstöd bör fördelas mellan stat och kommun samt hur de lokala förmedlingskontoren och kommunerna kan förstås att samarbeta på ett bra sätt. Arbetsförmedlingen och kommunerna har delvis olika regler, prioriteringar och arbetssätt. Därmed är risken för revirstrider, kolliderande regelverk och mål, dubbelarbete och koordineringsproblem uppenbar. Det innebär en stor fara för att enskilda individer hamnar mellan stolarna. Tidigare studier har visat att även om det lokala samspelet för det mesta fungerar ganska bra, så upplever de involverade aktörerna ofta att ansvarsfördelningen är otydlig och att det finns oklarheter och friktioner i samarbetet.<sup>66</sup>

Det är orimligt att tänka sig att den här typen av problem helt kan undvikas; insatser som syftar till att hantera komplexa utmaningar

---

63 Hernæs, Markussen och Røed (2017).

64 Dahl och Lorentzen (2005).

65 Dahl och Lorentzen (2005) samt Dahl (2003).

66 Se till exempel Lundin (2008), Panican och Ulmestig (2017), Salonen och Ulmestig (2004), Thorén (2012) och SOU 2017:82.

kräver nästan alltid att flera aktörer med motstridande intressen och kulturer deltar i processerna. Men även om det inte går att eliminera problemen är det viktigt att söka efter lösningar som leder till att relationerna kan hanteras så bra som möjligt. Nedan diskuterar jag ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedling och kommun samt samarbetet mellan dessa aktörer. Detta är också två aspekter som analyseras i Arbetsmarknadsutredningens delbetänkande från hösten 2017.<sup>67</sup>

## 5.1 Ansvar

I dagens system står alltså kommunerna för försörjningen av arbetslösa mottagare som behöver ekonomiskt bistånd. Arbetsförmedlingen har samtidigt det övergripandet ansvaret för de arbetsmarknadspolitiska insatserna. Eftersom socialtjänst och försörjningsstöd är kommunala uppgifter – och eftersom den kommunala självstyrelsen är omfattande i Sverige – är det inte så konstigt att kommunerna också kan anordna program för målgruppen om de så önskar. Att de faktiskt gör det i praktiken beror i hög grad på att kommunerna upplever att Arbetsförmedlingen inte tar sitt ansvar fullt ut.<sup>68</sup> Kommunernas aktivitet inom området kan då bland annat förklaras av en vilja att minska kostnaderna för ekonomiskt bistånd och öka skatteintäkterna, att säkerställa personalförsörjning till den kommunala sektorn och att motverka utflyttning.<sup>69</sup> Om kommunerna hade ansett att Arbetsförmedlingen hade gjort sitt jobb är det inte troligt att omfattningen av den kommunala arbetsmarknadspolitiken hade varit så stor som fallet är idag.

En del forskningsresultat tyder på att arbetslösa biståndsmottagare deltar i lägre grad i Arbetsförmedlingens program än andra

---

<sup>67</sup> SOU 2017:82.

<sup>68</sup> Se till exempel SOU 2017:82 och Lundin (2008).

<sup>69</sup> Lundin (2008) samt Panican och Ulmestig (2017).

grupper av arbetssökande, när hänsyn tagits till en rad bakgrundsfaktorer. Det kan ses som ett visst stöd för att gruppen inte prioriteras fullt ut av förmedlingen.<sup>70</sup> Men knäckfrågan här är den arbetsmarknadspolitiska bedömningen, där arbetsförmedlaren ska avgöra om en arbetssökande står till arbetsmarknadens förfogande eller inte. Det finns inga exakta kriterier för hur bedömningen ska gå till. Den sökandes egenskaper och kvalifikationer vägs in liksom arbetsgivares efterfrågan. Men även vilka verktyg i form av insatser och program som Arbetsförmedlingen kan erbjuda spelar roll.<sup>71</sup> En bedömning om att personen inte står till arbetsmarknadens förfogande kan ligga nära till hands i en situation där arbetsförmedlaren har en stor arbetsbelastning, där individen har en svårbedömd situation och där det inte är uppenbart vilka insatser som skulle kunna leda till ett gott resultat. Dessutom vet förmedlaren om att kommunernas arbetsmarknadspolitik finns som ett skydds nät.

En möjlig väg att gå för att göra ansvaret tydligare är helt enkelt att bestämma att kommunerna får ta över arbetsmarknadspolitiken för dem som mottar försörjningsstöd. En sådan lösning skulle rimligen göra ansvarsfördelningen tydligare. Andra potentiella fördelar är att verksamheten skulle kunna bli mer flexibel och anpassas bättre efter lokala preferenser och behov.<sup>72</sup> För att en sådan decentralisering ska vara möjlig krävs sannolikt resursöverföringar (pengar och personal) från stat till kommun jämte en hel del regleringar av en verksamhet som idag är endast sparsamt reglerad.

Nackdelarna med att tydligare och mer formellt decentralisera arbetsmarknadspolitiken för mottagarna av försörjningsstöd till kommunerna är dock uppenbara. Arbetsmarknaden följer exempelvis inte strikt geografiska gränser och kommunalekonomiska motiv

---

<sup>70</sup> Mörk (2011) och Mörk och Liljeberg (2011). Notera dock att analyser i Löfbom (2007) indikerar att försörjningsstödmottagarna tar del av program i lika hög grad som andra arbetssökande.

<sup>71</sup> SOU 2017:82.

<sup>72</sup> Lundin (2008).

går inte alltid hand i hand med vad som är bäst för arbetsmarknaden ur ett nationellt perspektiv.<sup>73</sup> Regelverket som Arbetsförmedlingen har att förhålla sig till kan många gånger uppfattas som stelbent på lokal nivå, men samtidigt finns det där av en anledning. Tanken är att det ska bidra till en enhetligare och effektivare arbetsmarknadspolitik. Det finns också stordriftsfördelar med en sammanhållen nationell myndighet för arbetsmarknadspolitik och det är svårt att tro att mindre kommuner har kapacitet att ta över huvudansvaret för området. Man bör också komma ihåg att de få effektstudier som finns på området tyder på att kommunerna inte har lyckats leverera så bra resultat. Bland annat visar analyser i en studie där förmedlingen och kommunerna jämförs, att de kommunala ungdomsprogrammen hade dåliga effekter. Studien finner stöd för slutsatsen ”att decentraliseringen av arbetsmarknadspolitikens genomförande till kommunal nivå reducerade programmets effektivitet”.<sup>74</sup> Även resultaten i en utvärdering av etableringsreformens effekter på nyanlända tyder på att Arbetsförmedlingen lyckas bättre än kommunerna.<sup>75</sup> Stödet för att förmedlingens insatser verkligen är bättre är kanske inte överväldigande, men det finns åtminstone inga trovärdiga studier som pekar på att det omvända skulle vara fallet.

## 5.2 Samarbete

Det finns ett ömsesidigt beroende mellan kommun och Arbetsförmedling. I kommunerna finns till exempel många tänkbara arbetstillfällen och praktikplatser. Samtidigt har kommunerna god kunskap om lokala förhållanden och utvecklingsplaner samt expertis och beslutandemakt inom angränsade politikområden (som socialtjänst och utbildning). Detta är något som Arbetsförmedlingen kan

---

<sup>73</sup> Se till exempel Lundin och Skedinger (2006).

<sup>74</sup> Forslund och Skans (2006), s. 40.

<sup>75</sup> Andersson Joona, Wennemo Lanninger och Sundström (2016).

dra nytta av för att realisera sitt uppdrag. Kommunerna har i sin tur behov av Arbetsförmedlingen, eftersom arbetslöshet innebär stora påfrestningar för den kommunala ekonomin. Arbetsförmedlingens olika resurser (till exempel expertis, pengar, program och personal) kan då användas för att den lokala utvecklingen ska bli så gynnsam som möjligt.<sup>76</sup>

Givet det ömsesidiga beroendet är det inte så konstigt att enkät- och intervjustudier visar att lokala företrädare från förmedling och kommun tycker att det är viktigt att myndigheterna samarbetar. Samarbetet fungerar många gånger relativt väl i praktiken, men en vanligt förekommande åsikt är ändå att samverkan bör stärkas för att arbetsmarknadspolitiken ska bli så effektiv som möjligt.<sup>77</sup> SKL och Arbetsförmedlingen är på central nivå överens om behovet av lokalt samarbete och det finns en övergripande överenskommelse om samverkan.<sup>78</sup>

Mot bakgrund av ovanstående resonemang är det rimligt att utgå ifrån att det behövs koordinering och samarbete mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna samt att detta är något som borde kunna utvecklas. Det gäller oavsett hur ansvaret för politiken fördelas mellan nivåerna. Här är det dock viktigt att notera tre saker. *För det första* att merparten av dem som är involverade i det lokala arbetet alltså tycker att samspelet redan idag fungerar ganska bra.<sup>79</sup> *För det andra* att ”förbättrad samverkan” alltid är något som efterfrågas och att det har kommit att bli en standardrekommendation för att effektivisera offentlig sektor. Det är dock inte alls säkert att ökat samarbete alltid leder till förbättringar.<sup>80</sup> *För det tredje* att det

76 Lundin (2007a) och Lundin (2008).

77 Se till exempel SOU 2017:82. I Panic och Ulmestig (2017) sammanfattas några fallstudier som visat på tydliga samverkansproblem.

78 SKL och Arbetsförmedlingen (2017).

79 Exempelvis menar 80 procent av de kommuner som har ett operativt samarbete med Arbetsförmedlingen att detta samarbete fungerar ”ganska bra” eller ”mycket bra” enligt en ny studie som genomförts inom ramen för Arbetsmarknadsutredningen; se SOU 2017:82.

80 Lundin (2007b).

inte finns någon forskning från området som skattat arbetsmarknadseffekter av ökad samverkan mellan förmedling och kommun i Sverige.<sup>81</sup>

Men även med dessa reservationer i åtanke är det nog ändå angeläget att försöka skapa förutsättningar för goda relationer och bättre samspel mellan de två myndigheterna. Exakt hur det ska gå till är svårare att svara på. Forskningsresultat tyder emellertid på att samarbetet mellan förmedling och kommun är mer omfattande när organisationerna har liknande prioriteringar, när det finns ett förtroende mellan dem och när det ömsesidiga resursberoendet är större.<sup>82</sup> Det är troligt att policyförändringar som bygger på dessa mekanismer skulle kunna vara framgångsrika för att stärka samarbetet.

En sak som diskuterats flitigt är samlokalisering av den statliga och den kommunala arbetsmarknadspolitiken; frågan om ”en gemensam ingång” drivs exempelvis av SKL.<sup>83</sup> Samlokalisering skulle kunna förbättra servicen till medborgarna och underlätta samverkan. I Norge har man genomfört en stor omorganisation (NAV-reformen<sup>84</sup>) som inneburit samlokalisering av arbetsförmedling och socialtjänst. Implementeringsstudier av NAV-reformen har visat på en hel del problem.<sup>85</sup> I en senare trovärdig utvärdering av reformens arbetsmarknadseffekter på kort sikt fann man att omorganisationen inte hade några positiva effekter.<sup>86</sup> Det är rimligt att

---

81 Inspektionen för Socialförsäkringen har genomfört en översikt av studier om samverkan mellan myndigheter inom socialförsäkringsområdet och kommit fram till att det i stort sett saknas information om effekter av samverkan (ISF 2010:2).

82 Lundin (2007a).

83 I den internationella litteraturen talar man ibland om ”One-stop shops”. Dessa finns i olika former i flera länder, såsom Danmark, Norge, Tyskland, Storbritannien och Nederländerna (Askim med flera 2011; Minas 2014).

84 NAV är namnet på den myndighet som bildades när socialtjänst, arbetsförmedling och försäkringskassa samloliserades i Norge 2006. Ursprungligen stod NAV för Ny Arbeids- och Velferdsforvaltning. Eftersom omorganisationen sedan kom att bli mera långsiktig och permanent ansågs ”Ny” inte som en lämplig del av myndighetsnamnet. Därför används NAV (med versaler) som ett egennamn. För mer information om NAV, se myndighetens hemsida [www.nav.no](http://www.nav.no).

85 Andreassen och Reichborn-Kjennerud (2009) samt Hansen (2009).

86 Aakvik med flera (2014).

tro att stora administrativa reformer av den här typen är svåra och tar tid; resultaten kan mycket väl bli bättre på längre sikt. Samtidigt finns det i nuläget inget tydligt forskningsstöd för att en omfattande omorganisation i Sverige skulle ge effektivitetsvinster. En studie från Storbritannien indikerade emellertid positiva effekter på övergångar till arbete av samlokalisering av socialtjänst och arbetsförmedling.<sup>87</sup>

Det är värt att stryka under att för de allra flesta arbetssökande finns det trots allt inte något stort behov av gemensam ingång. Men även om myndigheterna inte samlokaliseras helt och hållet går det att samlokalisera viss personal eller vissa delar av verksamheten, exempelvis de delar som rör arbetslösa mottagare av försörjningsstöd. I flera kommuner finns sådana lösningar. Ett exempel är Göteborg där det på kommunens så kallade Kompetenscenter arbetar arbetsförmedlare. Det går också att sätta upp särskilda resursgrupper med deltagare från de båda myndigheterna eller bedriva projekt gemensamt. Särskilda samverkansavtal kan upprättas och ekonomiska resurser kan samordnas. Allt detta förekommer i Sverige idag.<sup>88</sup> Exempelvis har det på rehabiliteringsområdet funnits en finansiell samordning ("Finsam") mellan kommuner och Arbetsförmedlingen samt mellan Försäkringskassan och landsting sedan 2004. Ett annat exempel är de lokala samverkansavtal mellan Arbetsförmedlingen och kommuner vad gäller ungas och nyanländas etablering som har upprättats i de allra flesta kommunerna inom ramen för det arbete som drivs av *Delegationen för unga och nyanlända till arbete* (Dua). Dessa former av samarbeten fokuserar inte specifikt på arbetslösa mottagare av försörjningsstöd, men de har en tydlig koppling till gruppen.

---

<sup>87</sup> Karagiannaki (2007).

<sup>88</sup> Se till exempel SKL (2017) för exempel på olika former av samverkan som förekommer mellan kommuner och Arbetsförmedling.

## 6 Avslutande diskussion

Denna avslutande diskussion består av två delar. Jag börjar med att kort beröra vilka frågor som är mest angelägna i framtida forskning om arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd. I den andra delen diskuterar jag ett antal policyslutsatser som är särskilt värdefulla att reflektera över vid utformningen av politik på området.

### 6.1 Vad bör studeras?

Den mesta akuta frågan att besvara är vilka effekter olika typer av kommunala arbetsmarknadsinsatser har. Stora resurser tas i anspråk och antalet deltagare är stort, men vi vet förvånansvärt lite om vad insatserna leder till. Utan fler högkvalitativa forskningsstudier, till exempel i form av experiment, kommer vi inte att lära oss mer om vad som fungerar och inte fungerar. Det finns då en risk dels att pengar som satsas på olika insatser för målgruppen inte blir väl-investerade, dels att individer i målgruppen faktiskt inte får någon hjälp. De fåtal trovärdiga studier som finns bygger på data som är minst 10–15 år gamla. Mycket kan ha hänt under denna tid. Det är till exempel möjligt att kommunerna med tiden har lyckats bygga upp bättre och mer välfungerande organisationer och program. I forskningen om aktivering av biståndsmottagare talas det ibland om en ”andra våg” av kommunal aktiveringspolitik med start omkring 2010; politiken ska i viss grad ha mognat och institutionaliserats.<sup>89</sup> Det gör behovet av nya effektstudier än större. Bristen på systematisk data och god dokumentation är viktiga förklaringar till kunskapsbristen. Kommuner registrerar i olika grad och på olika sätt sina aktiveringsinsatser och det finns inga enhetliga register. Det gör det svårt att genomföra trovärdiga utvärderingar. På senare år har det dock

---

<sup>89</sup> Panican och Ulmestig (2017) samt Nybom (2012).



tagits en del intressanta initiativ: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har börjat samla in data för ett större forskningsprojekt om kommunala aktiveringsinsatser. Även Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har tagit fram och sammanställt mer enhetliga uppgifter på kommunnivå. I framtiden kan vi förhoppningsvis se fler effektstudier av aktiveringsinsatser i kommunal regi. Det är helt centralt att dokumentation och datatillgång säkerställs på området. Annars kommer vi aldrig att få veta vad som fungerar för vem.

Det har genomförts betydligt fler och bättre effektstudier av Arbetsförmedlingens insatser, vilket delvis alltså beror på tillgången på bra registerdata. En frågeställning som har missats är emellertid vilka effekter förmedlingens program har specifikt för mottagare av försörjningsstöd. Det borde vara en förhållandevis enkel uppgift att replikera de många programutvärderingar som tidigare har genomförts men med fokus på hur insatserna faller ut för målgruppen.

Studier av effekter av olika former av samarbeten mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna står också högt på agendan. Det finns olika vägar att gå för att få myndigheterna att verka bättre tillsammans. Samverkan är ett positivt laddat slagord och det finns skäl att tro att det är bra om förmedling och kommun arbetar i samklang. Men i vilken grad olika typer av samarbetslösningar faktiskt genererar goda effekter vet vi i dagsläget ingenting om.

Ytterligare en aspekt som förtjänar att granskas utförligare är hur arbetsförmedlarnas arbetsmarknadspolitiska bedömning av arbetslösa går till och vilka effekter denna får. Det finns undersökningar som på senare år har analyserat den arbetsmarknadspolitiska bedömningen lite närmare.<sup>90</sup> Mycket återstår dock att reda ut och eftersom biståndsmottagarna selekteras till myndigheterna och till

---

90 SOU 2017:82 samt Panican och Ulmestig (2017).

olika insatser och program genom processen behöver vi veta mer om vad som egentligen händer och vilka konsekvenserna blir.

Slutligen finns det ett behov av att analysera ersättningsystem och sanktioner. Vilka effekter jobbstimulansen har, huruvida sanktionsmöjligheterna som finns är effektiva och om en statlig eller kommunal försörjningskälla är att föredra utgör exempel på frågor som vi skulle vilja veta svaret på.

## **6.2 Vad bör göras?**

Givet hur forskningsläget ser ut måste alla potentiella policyslutsatser omgärdas med reservationer. Men jag ska ändå avsluta kapitlet med några preliminära rekommendationer.

Till att börja med är den reella ansvars- och rollfördelningen mellan förmedlingskontor och kommuner otydlig. Många arbetslösa biståndsmottagare deltar i program som beslutas och genomförs av kommuner. Man bör fundera igenom om detta är optimalt. Min bedömning utifrån rådande forskningsläge är att arbetsmarknadspolitik för målgruppen, liksom arbetsmarknadspolitik för andra grupper av arbetssökande, trots allt bör vara ett ansvar som i huvudsak ligger på staten och därmed på Arbetsförmedlingen. Typ av försörjningskälla bör inte vara avgörande för vilken politik den arbetsökande blir föremål för.

Det finns en del som talar för att förmedlingens ansvar bör betonas och förtydligas, och att många av de individer som nu deltar i kommunernas program snarast borde delta i insatser som Arbetsförmedlingen har beslutat om. Ett argument för det är att arbetsmarknader inte följer kommungränser och att kommunala prioriteringar inte alltid stämmer överens med nationella mål för arbetsmarknadspolitiken. Vidare kan en politik i Arbetsförmedlingens regi dra nytta av stordriftsfördelar och den har bättre förutsättningar att bli

enhetlig. Det är dessutom inte rimligt att tro att små kommuner har tillräcklig kapacitet på området. Ett annat argument är att insynen och möjligheten till uppföljning och utvärdering av kommunala insatser är mycket begränsad; exempelvis saknas ju pålitliga data och god dokumentation av kommunala arbetsmarknadsinsatser i dagsläget. Slutligen tyder den forskning som faktiskt finns på att kommunala program ofta inte är särskilt effektiva och att det verkar som att Arbetsförmedlingen i genomsnitt har lyckats bättre än kommunerna.

Det kan mot bakgrund av ovanstående resonemang finnas anledning att förtydliga Arbetsförmedlingens ansvar genom explicita formuleringar i instruktioner och regleringsbrev. Detta kan kompletteras med tydligare information om hur den arbetsmarknadspolitiska bedömningen av arbetssökande på Arbetsförmedlingen ska gå till. Det borde finnas en genomtänkt, enhetlig och explicit norm om hur förmedlarna ska gå tillväga för att avgöra om en arbetssökande kan sägas stå till arbetsmarknadens förfogande. Då skulle det bli tydligare vilka personer Arbetsförmedlingen måste ta ansvar för. Utgångspunkten för arbetsförmedlaren bör i ett första läge vara att den sökande faktiskt står till arbetsmarknadens förfogande, om det inte finns andra sociala problem eller uppenbara anledningar till att den arbetssökande inte skulle kunna ta ett arbete. Om det efter en tid visar sig att individen inte är tillräckligt aktiv eller att det inte finns någon rimlig väg till ett arbete bör kommunen träda in.

Det är viktigt att Arbetsförmedlingen ges tillräckliga resurser och verktyg att jobba med målgruppen. Insatser måste bedrivas på heltid och fyllas med ett välavvägt innehåll. Arbetsförmedlingen har redan idag ett omfattande uppdrag och en pressad arbetssituation. Myn-digheten har under den senaste tioårsperioden bland annat fått utökad ansvar för nyanländas etablering och sjukskrivnas återinträde på

arbetsmarknaden. Häri ligger kanske en av de största utmaningarna: Det är lättare att säga att arbetsmarknadspolitik för biståndsmottagare ska vara ett statligt ansvar än att tillse att det leder till en politik som i praktiken fylls med ett bra innehåll. Arbetsförmedlingens pressade situation kan ses som ett argument mot att myndigheten ska ta en aktivare roll för biståndsmottagarna än som sker idag. Dessutom är de kommunala organisationerna möjligen mer utvecklade och bättre rustade för uppgiften nu än vad de har varit tidigare. Här kan dock poängteras att det inte är nödvändigt att alla insatser ska genomföras av Arbetsförmedlingen på egen hand bara för att de får ett tydligare ansvar för de arbetssökande biståndsmottagarna. Det går mycket väl att tänka sig att Arbetsförmedlingen vid behov handlar upp tjänster från kommuner eller från andra externa aktörer.

Vilka typer av arbetsmarknadspolitiska insatser ska då riktas till de arbetssökande mottagarna av försörjningsstöd? Vi kan tills vidare utgå ifrån att noggrant utformade program förmodligen har minst lika goda arbetsmarknadseffekter bland biståndsmottagare som bland andra grupper av arbetssökande. Det finns särskilt starka argument för att använda kraftfulla anställningssubventioner. Även arbetsgivarinriktat matchningsarbete och förmedlingsinsatser, samt väl valda yrkesinriktade utbildningar kan tänkas ge goda resultat. Man bör dock undvika att insatserna fylls med innehåll som inte efterfrågas av arbetsgivare. Slentrianmässiga praktikinsatser eller konstgjorda program med svag anknytning till den reguljära arbetsmarknaden ger troligen inte några tydliga arbetsmarknadseffekter (även om de kan vara socialpolitiskt motiverade i vissa fall). Generella ungdomsinsatser är inte heller något som verkar ge så goda resultat.

Det är också värt att påpeka att det finns personer som står mycket långt ifrån dagens arbetsmarknad där det är rimligt att tro att det är

högst osannolikt att de ska få ett jobb trots mycket ambitiösa offentliga insatser. I dessa situationer kan eventuellt ambitionsnivån vad gäller arbetsmarknadseffekter sänkas, och de sociala dimensionerna istället värderas upp. Här skulle till exempel Samhall, som har i uppdrag att anordna meningsfulla och utvecklande arbeten för individer som har nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionsnedsättning, kunna utgöra en förebild.

Samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna är en aspekt som är viktig att beakta. Det finns skäl att fortsätta skapa förutsättningar för ett gott samarbete på lokal nivå. Att arbeta i team med personal från olika myndigheter kan till exempel vara en god strategi när arbetssökande har en komplex problembild med behov av ett koordinerat stöd från olika aktörer. I dagsläget är det dock tveksamt att satsa på lösningar som innebär omfattande samlokalisering av myndigheterna. En omorganisation av den karaktären är resurskrävande och komplicerad. Erfarenheterna från Norge tyder inte heller på några positiva arbetsmarknadseffekter på åtminstone kort sikt.

Samarbetslösningar bör bygga på ambitionen att skapa förtroende mellan myndigheterna och kunskap om varandras förutsättningar. Stöd från ledningen samt kontinuitet i instruktioner, resurser och personal utgör exempel på faktorer som skulle kunna underlätta samarbete. Den lokala samverkan som stöds genom exempelvis Dua och Finsam (se avsnitt 5.2) har potential, men det återstår att se om det som ser lovande ut på papper också ger reella effekter. Enligt Arbetsförmedlingen och kommunerna finns det regelverk som begränsar möjligheterna för myndigheterna att samverka, till exempel regler för offentlig upphandling och om sekretess.<sup>91</sup> En översyn av hur olika lagar och förordningar bör utformas för att underlätta samarbetet skulle därför vara värdefull.

---

<sup>91</sup> Se till exempel SOU 2017:82.

Slutligen finns det skäl att fundera över hur ersättningen till målgruppen bör utformas. I olika sammanhang har det argumenterats för att personer vars huvudsakliga problem är arbetslöshet, och som verkligen är aktivt arbetssökande och står till arbetsmarknadens förfogande, inte bör försörjas genom ett behovsprövat kommunalt försörjningsstöd på hushållsnivå. I till exempel *Långtidsutredningen 2011* föreslås att alla personer som är aktivt arbetssökande ska få en statlig (ej behovsprövad) ersättning, att ersättningsnivån bör ligga strax över socialbidragsnormen och att sanktionsmöjligheterna ska finnas hos Arbetsförmedlingen.<sup>92</sup> Om man anammar tanken om att den arbetsmarknadspolitik som idag är riktad till mottagare av försörjningsstöd borde vara statlig kan det vara en lämplig väg att gå. Det skulle klargöra att det är Arbetsförmedlingens och inte kommunernas ansvar, incitamentsstrukturen skulle bli ändamålsenlig för inblandade aktörer och förmedlarna skulle ges ett tydligt verktyg i sitt arbete med målgruppen. Att använda sanktioner i ett statligt aktivitetsstöd som ligger över socialbidragsnormen kan ses som rimligare än att använda sanktioner om bidraget bara täcker det nödvändigaste. En statlig och högre ersättning som inte är behovsprövad kan givetvis bli dyr. Samtidigt skulle en del kommunala kostnader som är förknippade med behovsprövningen sparas in. Det krävs därför en noggrann utredning av hur finansiering kan säkerställas.

En del av de förslag som diskuterats är tillämpliga oavsett om man väljer en inriktning mot ett större ansvar för Arbetsförmedlingen eller om dagens modell behålls. Det gäller till exempel tydliggörandet av hur den arbetsmarknadspolitiska bedömningen ska gå till samt satsningar på anställningssubventioner och program som har tydliga kopplingar till arbetsmarknadens behov. Andra rekommendationer, såsom en statlig ersättning, är främst aktuella om man går

---

92.SOU 2011:11.

på en linje där insatserna i huvudsak ska styras från Arbetsförmedlingen. I vilket fall som helst kommer frågan om hur politiken som riktas till arbetslösa mottagare av försörjningsstöd bör se ut knappast att minska i betydelse inom överskådlig framtid. Samhällets system behöver ständigt analyseras och utvecklas. Biståndsmottagarnas inre drivkrafter och eldsjälar i offentlig förvaltning är troligen viktiga framgångsfaktorer, men de omgärdande institutionerna måste också vara väl utformade. Detta är viktigt för såväl samhället i stort som för de utsatta individer som har den sämsta ekonomiska ställningen i Sverige.

## Referenser

- Aakvik, A., K. Monstad och T. H. Holmås** (2014), "Evaluating the effect of a national labour and welfare administration reform (Nav-reform) on employment, social insurance and social assistance", Working paper 2014:4, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen.
- Andersson Joonas, P., A. Wennemo Lanninger och M. Sundström** (2016), "Etableringsreformens effekter på nyanländas integration. Slutrapport", Rapport 2016:2, SULCIS, Stockholms universitet, Stockholm.
- Andreassen, T. A. och K. Reichborn-Kjennerud** (2009), "Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor"; AFI-notat 2/09.
- Arbetsförmedlingen** (2016), *Arbetsmarknadsrapport 2016*, Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Askim, J., A. L. Firmreite, A. Moseley och L. H. Pedersen** (2011), "One-stop shops for social welfare: The adaptation of an organizational form in three countries", *Public Administration* 89(4):1451–1468.
- Bolvig, I., P. Jensen och M. Rosholm** (2003), "The employment effects of active social policy", IZA Discussion paper series no. 736, IZA, Bonn.
- Brodersen, S. T. N.** (2015), "Long-run outcomes of a Danish welfare-to-work experiment", i Theilade, *Essays on job search assistance and labor market outcomes*, PhD Thesis, Department of economics and business, Aarhus University, Aarhus.
- Calmfors, L., A. Forslund och M. Hemström** (2002), "Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättnings effekter?", Rapport 2002:8, IFAU, Uppsala.
- Card, D. och D. R. Hyslop** (2005), "Estimating the effects of a time-limited earnings subsidy for welfare-leavers", *Econometrica* 73(6):1723–1770.
- Carling, K. och L. Larsson** (2005), "Does early intervention help the unemployed youth?"; *Labour Economics* 12:301–319.
- Clausen, J., E. Heinesen, H. Hummelgaard, L. Husted och M. Rosholm** (2009), "The effect of integration policies on the time until regular employment of newly arrived immigrants: Evidence from Denmark", *Labour Economics* 16: 409–417.
- Dahl, E.** (2003), "Does 'workfare' work? The Norwegian experience", *International Journal of Social Welfare*, vol. 12, 274–288.



- Dahl, E. och T. Lorentzen** (2005), "What works for whom? An analysis of active labour market programmes in Norway", *International Journal of Social Welfare* 14:86–98.
- Dahlberg, M., K. Hanspers och E. Mörk** (2013), "Mandatory activation of welfare recipients – evidence from the city of Stockholm", in Hanspers, *Essays on welfare dependency and privatization of welfare services*, National-ekonomiska institutionen, Uppsala universitet, Uppsala.
- Dahlberg, M., E. Mörk, K. Thorén, T. Eliasson och T. Johansson** (2013), "Jobbtorg Stockholm – resultat från en enkätundersökning", Rapport 2013:21, IFAU, Uppsala.
- de Luna, X., A. Forslund och L. Liljeberg** (2008), "Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002–04", Rapport 2008:1, IFAU, Uppsala.
- Forslund, A. och O. Nordström Skans** (2006), "Swedish youth labour market policies revisited", Working paper 2006:6, IFAU, Uppsala.
- Forslund, A. och J. Vikström** (2011), "Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt", i SOU 2010:88, *Vägen till arbete – arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration*, Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2011, Fritzes, Stockholm.
- Förordning** (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen
- Gartell, M., C. Gerdes och P. Nilsson** (2013), "Programeffekter 1996–2010", Working Paper 2013:1, Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Giertz, A.** (2004), *Making the poor work. Social assistance and activation programs in Sweden*, Dissertation in Social Work, Lunds universitet, Lund.
- Giertz, A.** (2007), "Aktivering av socialbidragstagare – internationella erfarenheter – insatsernas utformning och effekt", i SOU 2007:2, *Från socialbidrag till arbete*, bilaga fördjupningsstudier, Fritzes, Stockholm.
- Hallsten, L., K. Isaksson och H. Andersson** (2002), "Rinkeby Arbetscentrum – verksamhetsidéer, genomförande och sysselsättningseffekter av ett projekt för långtidsarbetslösa invandrare", Rapport 2002:1, IFAU, Uppsala.

- Hansen, H.-T.** (2009), ”NAV på rett vei? En surveybasert brukerundersøkelse”, *Tidskrift for Velferdsforskning* 12: 207–227.
- Heinesen, E., L. Husted och M. Rosholm** (2013), ”The effects of active labour market policies for immigrants receiving social assistance in Denmark”, *IZA Journal of Migration* 2013, 2:15.
- Hägglund, P.** (2009), ”Effekter av intensifierade förmedlingsinsatser vid Arbetsförmedlingen – erfarenheter från randomiserade experiment”, Rapport 2009:15, IFAU, Uppsala.
- Hernæs, Ø., S. Markussen och K. Røed** (2017), ”Can welfare conditionality combat high school dropout?”, *Labour Economics* 48: 144–156.
- ISF 2010:2**, *Samverkan inom socialförsäkringen. En sammanställning av uppföljnings- och utvärderingsrapporter inom verksamheter finansierade med samverkansmedel*, Inspektionen för socialförsäkringen, Stockholm.
- Karagiannaki, E.** (2007), ”Exploring the effects of integrated benefit systems and active labour market policies: Evidence from Jobcentre Plus in the UK”, *Journal of Social Policy* 36(2):177–195.
- Klingensjö, L.** (1994), ”Jobb istället för bidrag: sysselsättningsalternativ inom socialtjänsten”, Svenska kommunförbundet, Stockholm.
- Knoef, M. och J. C. van Ours** (2016), ”How to stimulate single mothers on welfare to find a job: evidence from a policy experiment”, *Journal of population economics* 29:1025–1061.
- Kullander, M. och L. Tønnes Lönnroos** (2016), *Styrning av arbetsmarknaden i Norden. Komparativ studie av arbetsmarknadspolitikens styrning i Norden*, TemaNord 2016:556, Nordiska ministerrådet, Köpenhamn.
- Larsen, F., N. Abildgaard, T. Bredgaard och L. Dalsgaard** (2001), *Kommunal aktivering – Mellem disciplinering og integration*, CARMA, Aalborg Universitetsforlag, Aalborg.
- Liljeberg, L.** (2016), ”Effekter för olika deltagargrupper inom arbetsmarknadsutbildningen”, Rapport 2016:20, IFAU, Uppsala.
- Liljeberg, L. och M. Lundin** (2010), ”Jobbnätet ger jobb: effekter av intensifierade arbetsförmedlingsinsatser för att bryta långtidsarbetslöshet”, Rapport 2010:2, IFAU, Uppsala.
- Liljeberg, L., S. Martinson och J. Thelander** (2012), ”Vad innebär det att bli coachad? En utvärdering av jobbcoachningen vid Arbetsförmedlingen”, Rapport 2012:24, IFAU, Uppsala.

- Liljeberg, L., A. Sjögren och J. Vikström** (2012), ”Leder nystartsjobben till högre sysselsättning?”, Rapport 2012:6, IFAU, Uppsala.
- Lundin, M.** (2007a), ”Explaining cooperation: How resource interdependence, goal congruence, and trust affect joint actions in policy implementation”, *Journal of Public Administration Research and Theory* 17(4):651–672.
- Lundin, M.** (2007b), ”When does cooperation improve public policy implementation?”, *Policy Studies Journal* 35(4):629–652.
- Lundin, M.** (2008), ”Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken”, Rapport 2008:13, IFAU, Uppsala.
- Lundin, M. och P. Skedinger** (2006), ”Decentralisation of active labour market policy: The case of Swedish local employment service committees”, *Journal of Public Economics* 90(4–5):775–798.
- Lundin, M. och J. Thelander** (2012), ”Ner och upp – decentralisering och centralisering inom svensk arbetsmarknadspolitik 1995–2010”, Rapport 2012:1, IFAU, Uppsala.
- Löfbom, E.** (2007), ”Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik i praktiken för personer med ekonomiskt bistånd”, i SOU 2007:2, *Från socialbidrag till arbete*. Bilaga Fördjupningsstudier, Fritzes, Stockholm.
- Löfbom, E.** (2018), ”Lönar sig arbete 2.0? En ESO-rapport med fokus på nyanlända”, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:2, Norstedts Juridik, Stockholm.
- Markussen, S. och K. Røed** (2016), ”Leaving poverty behind? The effects of generous income support paired with activation”, *American Economic Journal: Economic Policy* 8(1):180–211.
- Matsudaira, J. D. and R. M. Blank** (2014), ”The impact of earnings disregards on the behavior of low-income families”, *Journal of Policy Analysis and Management* 33(1):7–35.
- Milton, P. och R. Bergström** (1998), ”Uppsalamodellen och socialbidragstagnarna. En effektutvärdering”, Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete, Socialstyrelsen, Stockholm.
- Minas, R.** (2014), ”One-stop shops: Increasing employability and overcoming welfare fragmentation?”, *International Journal of Social Welfare* 23:40–53.

- Mörk, E.** (2011), "Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas?", i SOU 2011:2, *Välfärdsstaten i arbete – Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete*, Bilaga 11 till Långtidsutredningen 2011, Fritzes, Stockholm.
- Mörk, E. och L. Liljeberg** (2011), "Fattig, sjuk och arbetslös – en beskrivning av personer i kläm mellan stat och kommun", Rapport 2011:17, IFAU, Uppsala.
- Nybohm, J.** (2011), "Activation in social work with social assistance claimants in four Swedish municipalities", *European Journal of Social Work* 14(3):339–361.
- Nybohm, J.** (2012), *Aktivisering av socialbidragstagare – om stöd och kontroll i socialtjänsten*, Rapport i socialt arbete 141, Stockholms universitet, Stockholm.
- Nybohm, J.** (2014), "Vilket resultat har socialtjänstens aktivering av socialbidragstagare?", *Socialvetenskaplig tidskrift*, nr 1.
- Panican, A. och R. Ulmestig, R.** (2017), "Lokal arbetsmarknadspolitik – vem gör vad, hur och för vem?" Rapportserie i Socialt arbete, Linnéuniversitet, Växjö.
- Persson, A. och U. Vikman** (2014), "The effects of mandatory activation on welfare entry and exit rates", *Research in Labour Economics*, vol. 39, 189–217.
- Regné, J.** (2014), "Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare med funktionsnedsättning, 1999–2006", Rapport 2014:13; IFAU, Uppsala.
- Salonen, T. och R. Ulmestig** (2004), *Det nedersta trappsteget. En studie om kommunal aktivering*, Växjö universitet, Växjö.
- SFS 2013:421**, *Socialtjänstelagen* (SoL)
- SKL** (2017), "Kommunerna och arbetsmarknadspolitik. En redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansformer", Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm.
- SKL och Arbetsförmedlingen** (2017), *Nationell överenskommelse om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Landsting*, 2017-06-15.
- Socialstyrelsen** (2016a), "Försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2015", Socialstyrelsen, Stockholm.

- Socialstyrelsen** (2016b), ”Jobbstimulans inom ekonomiskt bistånd. En uppföljning”, Socialstyrelsen, Stockholm.
- Socialstyrelsen** (2017), ”Statistik om ekonomiskt bistånd 2016”, Socialstyrelsen, Stockholm.
- SOU** 2011:11, *Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande*, Fritzes, Stockholm.
- SOU** 2017:82, *Vägledning för framtidens arbetsmarknad*, Delbetänkande från Arbetsmarknadsutredningen, Wolters Kluwers, Stockholm.
- Thorén, K. H.** (2008), *Activation policy in action: A street-level study of social assistance in the Swedish welfare state*, Växjö University Press, Växjö.
- Thorén, K. H.** (2012), ”Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare”, Rapporter från riksdagen 2011/12:RFR 14, Arbetsmarknadsutskottet, Riksdagstryckeriet, Stockholm.
- Vikman, U. och A. Westerberg** (2017), ”Arbetar kommunerna på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken”, Rapport 2017:7, IFAU, Uppsala.
- Vikström, J. och G. van den Berg** (2017), ”Långsiktiga effekter av arbetsmarknadsutbildning”, Rapport 2017:17, IFAU, Uppsala.

# Arbetsförmedlingen och nyanländas etablering på arbetsmarknaden: tidigare erfarenheter och framtida utmaningar<sup>1</sup>

Pernilla Andersson Joona<sup>2</sup>

**Pernilla Andersson Joona** är docent i nationalekonomi och verksam som forskare vid Institutet för social forskning (SOFI) vid Stockholms universitet. Hennes forskning har under de senaste åren har bland annat handlat om nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Andersson Joona har tillsammans med kollegor vid SOFI studerat effekterna av etableringsreformen. I kommande projekt kommer betydelsen av olika insatser inom etableringsprogrammet att studeras.

---

<sup>1</sup> Jag vill tacka Fores referensgrupp, Andreas Bergström, Lars Calmfors, Dan-Olof Rooth och två anonyma granskare för kommentarer på tidigare versioner.

<sup>2</sup> Institutet för social forskning (SOFI), Stockholms universitet. E-post: pernilla.andersson.joona@sofi.su.se.

# 1 Inledning

Under de senaste åren har Arbetsförmedlingens (Af:s) roll, vad gäller både arbetsmarknadspolitiken generellt och insatser för nyanländas etablering på arbetsmarknaden, diskuterats alltmer. Kritik har framförts mot att Af framför allt arbetar med att administrera arbetslösheten, till exempel genom att kontrollera arbetssökande så att de uppfyller kraven i arbetslöshetsförsäkringen och att anvisa dessa till program men allt mindre med själva matchningen mellan arbetssökande och arbetsgivare.<sup>3</sup> Idéer har på flera håll lyfts fram kring vilka andra aktörer som skulle kunna arbeta med att förbättra matchningen. Nyligen publicerade siffror från Af visar att en majoritet av de arbetslösa nu består av personer födda utomlands, vilket gör det centralt att hjälpa just denna grupp.<sup>4</sup>

Syftet med denna uppsats är att utifrån befintlig forskning diskutera vilken roll Af har spelat för etablering av nyanlända på arbetsmarknaden och vilken roll den kan komma att ha i framtiden. Den övergripande frågan är hur etableringsinsatser för nyanlända kan bli mer effektiva. Kapitlet berör generellt hur arbetsmarknadspolitiken fungerar, hur insatserna för nyanländas etablering är organiserade, vilken roll privata aktörer kan spela och hur ansvarsfördelningen mellan stat och kommun ser ut.

Före etableringsreformen den 1 december 2010 hade Af ingen egentlig roll inom integrationspolitiken. Ansvaret för nyanlända, i fråga om introduktionsinsatser, bosättning och ekonomiskt stöd, låg hos kommunerna. Af kom i kontakt med nyanlända först när de registrerade sig som arbetssökande på det lokala arbetsförmedlingskontoret. I vissa kommuner skedde detta kort tid efter bosättning men nyanlända hamnade då ofta i sökandekategori 14, ”sökande med

---

<sup>3</sup> I juni 2017 fick Arbetsmarknadsutredningen ett tilläggsdirektiv om att ta fram förslag på hur de delar av Arbetsförmedlingens uppdrag som inte innebär myndighetsutövning ska kunna läggas ut på andra aktörer på arbetsmarknaden.

<sup>4</sup> Arbetsförmedlingen (2017a).

förhinder”. Ofta påbörjades inte någon av Af:s utbildningar eller program förrän de sökande bedömdes ha tillräckliga kunskaper i svenska, vilket kunde ta mycket lång tid. I andra kommuner kunde det dröja länge innan nyanlända ens registrerades vid Af. Ett av etableringsreformens syften var att förändra detta så att nyanlända registreras vid Af så fort de erhållit uppehållstillstånd och att de då kan börja ta del av Af:s insatser. Utbildning i svenska skulle ske parallellt med insatser från Af och inte sekventiellt som tidigare.

Genom etableringsreformen fick Af en central roll för nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Sju år har gått sedan reformen och antalet flykting- och anhöriginvandrare har blivit långt större än vad prognoserna förutspådde, främst beroende på vad som hände hösten 2015. Många av dem som kom då har nu skrivits in vid Af, vilket kommer att ställa stora krav på Af.

Närmare hälften av dem som deltar i etableringsinsatser har mycket låg utbildning. Det kan vara svårt att finna arbete för dem utan att först ta del av betydande utbildningsinsatser.<sup>5</sup> Det är därför viktigt att diskutera vilken roll Af bör ha inom integrationspolitiken. Ett vanligt förslag är att Af fortsatt ska ha en viktig roll när det gäller administrationen av arbetslösheten men allt mer överlåta matchningen till andra aktörer. Denna strategi diskuteras mer ingående nedan med utgångspunkt från såväl svensk som internationell forskning.

Kapitlet är upplagt som följer. Avsnitt 2 ger en översiktlig beskrivning av hur situationen för nyanlända ser ut på arbetsmarknaden i dag. Avsnitt 3 beskriver etableringsreformen med fokus på Af:s roll. Avsnitt 4 diskuterar översiktligt några aspekter av nyanländas arbetsmarknadsetablering som ligger utanför Af:s direkta ansvarsområde: tidiga insatser för asylsökande, språkutbildning, efterfrågan på arbetskraft och ekonomiska incitament för nyanlända att

---

<sup>5</sup> Arbetsförmedlingen (2017b).



arbete. Avsnitt 5 behandlar, utifrån tidigare forskning, vad vi vet om hur effektiva olika slags arbetsmarknadsprogram är för nyanlända. Avsnitt 6 diskuterar ansvarsfördelningen mellan Af och kommunerna. Avsnitt 7 sammanfattar diskussionen, drar slutsatser och presenterar några policyförslag.

## 2 Arbetsmarknaden för nyanlända och utrikes födda

Den svenska arbetsmarknaden är i dag kraftigt tudelad. Arbetslösheten bland inrikes födda är rekordlåg. Enligt statistik från Af var den 4,0 procent i januari 2018. Samtidigt var arbetslösheten bland utrikes födda 21 procent. Av alla inskrivna på Af, omkring 370 000 personer, var knappt 15 procent inskrivna i etableringsuppdraget.<sup>6</sup> Andelen inkluderar dock inte alla utrikes födda eftersom deltagande i etableringsinsatser kan pågå högst 24 månader. Av alla inskrivna vid Af i januari 2018 var 211 000, det vill säga 57 procent, utrikes födda.<sup>7</sup>

Av dem som var inskrivna i etableringsuppdraget i oktober 2017, totalt 75 000 personer, var 56 procent män och 44 procent kvinnor. Bland männen har 48 procent som mest förgymnasial utbildning. Motsvarande andel bland kvinnorna var 51 procent.<sup>8</sup> En övervägande del av nyanlända inom etableringsuppdraget har alltså en så låg utbildningsnivå att de har små chanser att etablera sig på arbetsmarknaden utan ytterligare utbildning.<sup>9</sup> Enligt statistik från Eurostat är Sverige ett av de länder i Europa som har lägst andel anställda i yrken med inga eller låga utbildningskrav – det behövs minst gymnasieutbildning för närmare 95 procent av jobben på svensk arbetsmarknad.<sup>10</sup>

6 Totalt var cirka 55 200 personer inskrivna inom etableringsuppdraget i januari 2018. Alla är dock inte registrerade som öppet arbetslösa.

7 Arbetsförmedlingen (2018a).

8 Arbetsförmedlingen (2017b). Arbetsförmedlingen har inte publicerat motsvarande siffror för januari 2018.

9 Arbetsförmedlingen (2017c).

10 Se Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017, 2018) för en diskussion kring detta.

En uppföljning av hur det gått för deltagare i etableringsuppdraget visar att bland dem som lämnade uppdraget under 2016 var det 40 procent bland männen och 22 procent bland kvinnorna som hade arbete eller deltog i reguljär utbildning 90 dagar efter avslutad etableringsplan. Av dessa deltog en mindre andel i reguljär utbildning (5 procent av männen och 7 procent av kvinnorna). Bland dem som har arbete har majoriteten ett nystartsjobb (23 respektive 9 procent), en mindre andel en annan form av anställning med stöd (7 respektive 3 procent) eller en reguljär anställning (6 respektive 3 procent).<sup>11</sup> Det finns alltså betydande könsskillnader både vad gäller andelen med nystartsjobb och andelen i arbete generellt. Andelen i arbete eller utbildning efter avslutad etablering ökar successivt över tiden och könsgapet tycks till viss del minska.<sup>12</sup>

Flera tidigare studier beskriver ett stort sysselsättningsgap mellan inrikes och utrikes födda.<sup>13</sup> Gapet är större för flykting- och anhöriginvandrare än till exempel arbetskraftsinvandrare. Det är större bland kvinnor än män, vilket i stor utsträckning förklaras av ett högt arbetskraftsdeltagande bland inrikes födda kvinnor. Statistik baserad på AKU visar att sysselsättningsgraden bland män födda i Sverige år 2015 var 85,2 procent. Bland män födda i Asien och Afrika var sysselsättningen 61,0 respektive 63,5 procent vilket innebär ett sysselsättningsgap på 24,2 respektive 21,7 procentenheter.<sup>14</sup> Bland kvinnor födda i Sverige är sysselsättningsgraden 82,7 procent jämfört med 45,4 procent bland kvinnor födda i Afrika och 54,4 procent bland kvinnor födda i Asien vilket innebär ett sysselsättningsgap på 37,3 respektive 28,3 procentenheter.

Statistik från Statistiska centralbyrån (SCB) visar att sysselsättningen i hela gruppen utrikes födda har ökat sedan 2010 och att sys-

---

<sup>11</sup> Regeringen (2017a).

<sup>12</sup> Arbetsförmedlingen (2015a).

<sup>13</sup> Se t.ex. Eriksson (2010), Aldén och Hammarstedt (2015a) samt Åslund m.fl. (2017).

<sup>14</sup> Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017).

selsättningen ökat mer bland utrikes födda än bland inrikes födda.<sup>15</sup> Denna utveckling kan till viss del tillskrivas den allmänna konjunkturella förbättringen.

Sysselsättningsgapet minskar ju längre invandrarna varit i Sverige. Enligt en nyligen utförd studie av SCB hade 50 procent av utrikes födda män som mottogs i en kommun år 2000 ett arbete efter sex år. För kvinnor dröjde det tolv år innan hälften hade arbete.<sup>16</sup> Det finns stora skillnader i sysselsättningsnivå mellan olika utbildningsgrupper. Efter 15 år i landet var drygt 70 procent av kvinnorna i gruppen med eftergymnasial utbildning förvärvsarbetande jämfört med knappt 40 procent av kvinnorna med högst förgymnasial utbildning. Motsvarande siffror för män var 70 respektive 51 procent.<sup>17</sup>

### 3 Etableringsreformen

I december 2010 genomfördes den så kallade etableringsreformen som innebar att Af tog över det samordnande ansvaret för etableringsinsatserna från kommunerna. Kommunernas ansvar för att organisera SFI och kurser i samhällsorientering förändrades inte. Reformen innebar att alla nyanlända skulle ha ett etableringssamtal när de skrevs in vid Af och därefter skulle en så kallad etableringsplan upprättas.

Under reformens första fyra år fanns det möjlighet för nyanlända att välja en etableringslots, det vill säga en privat aktör som skulle hjälpa till att uppnå målen i etableringsplanen. Systemet med lotsar avskaffades i februari 2015 efter omfattande kritik. Sådan framfördes bland annat i en av Riksrevisionens granskningar där det påtalades att lotsarnas ofta hade svagt arbetsmarknadsfokus, att valfrihetssys-

---

<sup>15</sup> SCB (2017a).

<sup>16</sup> SCB (2017b)

<sup>17</sup> Beräkningar i liknande rapporter visar på samma mönster. Se t.ex. Integrationsverket (2007) och Åslund m.fl. (2017).

temet var svårt att tillämpa för målgruppen samt att uppföljning och kontroll av lotsföretagen inte fungerat tillfredsställande.<sup>18</sup>

Effekterna av etableringsreformen på sysselsättningen har utvärderats i en forskningsstudie där sysselsättningen bland nyanlända som deltagit i kommunala introduktionsprogram jämförs med sysselsättningen bland nyanlända som deltagit i etableringsinsatser.<sup>19</sup> De nyanlända i studien fick uppehållstillstånd under de 11 månader som föregick respektive de 13 månader som följde efter den 1 december 2010. Resultatet från en regressionsanalys visar att det efter ett år inte finns några skillnader i sysselsättning mellan grupperna. Efter två respektive tre år återfinns små skillnader där deltagarna i etableringsinsatser har något högre sysselsättning: Sannolikheten för sysselsättning är 1,8 procentenheter högre efter två år och 2,7 procentenheter högre efter tre år. Omräknat till procent innebär det en ökning av sysselsättningen med 5,7 respektive 7,5 procent.<sup>20</sup>

En möjlig förklaring till skillnaden i sysselsättning är den tidigare lagda kontakten med Af för deltagare i etableringsinsatserna vilket möjligen kan ha påskyndat inträdet på arbetsmarknaden. För deltagare i de kommunala introduktionsprogrammen kunde det i vissa fall ta lång tid innan nyanlända skrevs in vid Af eftersom många kommuner fokuserade på att nyanlända skulle lära sig svenska innan de började söka arbete. En annan möjlig förklaring är förändringen av ersättningssystemet. Före reformen var det upp till varje enskild kommun att bestämma typ av ersättning för nyanlända under introduktionsperioden. Antingen erhöles försörjningsstöd eller introduktionsersättning. Gemensamt för dessa är att de inte

---

18 Riksrevisionen (2014).

19 Andersson Joona m.fl. (2016).

20 Sysselsättning mäts vid olika tidpunkter för de två grupperna vilket kan vara ett problem om det allmänna arbetsmarknadsläget skiljer sig åt mellan tidpunkterna. Hänsyn tas till detta genom att kontrollera för arbetslösheten på kommunnivå. I regressionsanalysen inkluderas även kontroller för andra observerbara egenskaper som kan påverka utfallet: ålder, kön, utbildning, civilstånd, om det finns små barn i hushållet, födelseland, flyktingkategori, vistelsetid, mottagningsmånad och län.

är individbaserade utan i stället utgår ifrån hushållets gemensamma ekonomi. I vissa fall kan det innebära att incitamenten, framförallt för kvinnor, att söka arbete minskade. I det nuvarande ersättnings-systemet erhåller alla nyanlända deltagare samma typ av individbaserad etableringsersättning. Därmed är kvinnans ersättning oberoende av mannens och vice versa. Incitamenten att arbeta för den ena parten påverkas då inte av huruvida den andra har en inkomst eller ej. Då studien utvärderar etableringsreformen som helhet är det svårt att dra någon slutsats kring effekten av den övergripande systemförändringen – att det samordnande ansvaret flyttades från kommunerna till Af.<sup>21</sup>

I juni 2017 fick Af ett nytt regeringsuppdrag om att förbättra genomförandet av etableringsuppdraget.<sup>22</sup> I uppdraget poängteras att möjligheterna till utbildning som finns inom etableringen bör användas i större utsträckning. Det kan bland annat ske genom att anvisa nyanlända inom etableringsuppdraget till utbildning genom den så kallade utbildningsplikten (se Avsnitt 4.6) och genom förbättrad samverkan med kommuner kring nyanländas deltagande i vuxenutbildning. Af ska också förbättra kartläggningen av nyanländas kompetenser och arbeta mer med vägledning, till både utbildning och arbete.<sup>23,24</sup> Ett antal andra förändringar av etableringslagen trädde också i kraft den 1 januari 2018, förändringar som bland annat syftar till att minska detaljstyrningen och den administrativa bördan för handläggare på Af. Förändringarna ger också handläggarna större möjlighet att besluta om sanktioner i form av minskad eller indragen ersättning. Individens ansvar när det gäller etablering på arbetsmarknaden ska också förtydligas.<sup>25</sup>

---

21 I Finland har en omorganisering av introduktionsprogrammen också gjorts där i första hand innehållet i programmen förändrades. En utvärdering finner att förändringen hade en positiv effekt på deltagarnas sammanlagda arbetsinkomst sett över en tioårsperiod. Se Sarvimäki och Hämmäläinen (2016).

22 Regeringen (2017b).

23 Ökad användning av vägledning föreslås också i SOU 2017:82.

24 I Arbetsförmedlingen (2017b) redovisas planerna för hur genomförandet av etableringsuppdraget ska förbättras.

25 Regelverket för etableringsuppdraget harmoniseras med regelverket för övriga arbetssökande. Rätten till

## 4 Insatser för nyanlända

I detta avsnitt diskuteras olika insatser riktade mot nyanlända och utrikes födda som ligger utanför Af:s direkta ansvarsområde: tidiga insatser för asylsökande, betydelsen av språkutbildning, efterfrågan på arbetskraft samt ekonomiska incitament till arbete.

### 4.1 Tidiga insatser för asylsökande

Med långa handläggningstider hos Migrationsverket blir det viktigt att använda väntetiden på beslut om asyl på ett effektivt sätt. I dag kan inte asylsökande ta del av insatser inom etableringsuppdraget och det är inte heller möjligt att delta i kommunal språkutbildning under väntetiden.<sup>26</sup>

Under våren 2017 fick länsstyrelserna ett utökat uppdrag att samordna tidiga insatser för asylsökande. Det handlar i första hand om organisationer inom civilsamhället som ordnar språkundervisning eller olika sociala aktiviteter. Under senare tid har det dock diskuterats om det ska bli möjligt för asylsökande att också ta del av etableringsinsatserna hos Af. Problemet är att det råder osäkerhet kring huruvida en individ ska få uppehållstillstånd eller inte. Detta kan skapa incitamentsproblem för individen – om det råder osäkerhet kring möjligheten att få stanna kan incitamenten att investera i språket eller i kunskaper om samhället under asyltiden vara svaga. Å andra sidan kan det vara motiverande att delta i meningsfulla aktiviteter under asyltiden.<sup>27</sup>

Det är också en resursfråga för samhället om denna typ av investeringar bör göras i individer som kanske inte kommer att stanna i landet. I Tyskland kan vissa grupper av asylsökande delta i organiserade

---

etableringsplan tas bort och ersätts med anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program. Nyanlända ska, precis som övriga arbetssökande, få en individuell handlingsplan och kunna anvisas till insatser som bedöms leda till jobb. Ansvaret för att administrera etableringsersättningen flyttas från Arbetsförmedlingen till Försäkringskassan. Se Regeringen (2016a).

<sup>26</sup> Under vissa omständigheter är det däremot möjligt att registrera sig som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen och ta ett arbete om det erbjuds.

<sup>27</sup> Se OECD (2016a) för en diskussion.

insatser under väntetiden för uppehållstillstånd. Där hanteras problemet med osäkerheten kring vem som får stanna genom att bara erbjuda tidiga insatser till asylsökande från grupper som bedöms ha goda chanser att få uppehållstillstånd. En nyligen publicerad ESO-rapport diskuterar möjligheten att införa ett liknande system i Sverige.<sup>28</sup>

## 4.2 Språkutbildning

Tidigare forskning visar att kunskaper i svenska är en viktig faktor bakom möjligheten att etablera sig på arbetsmarknaden.<sup>29</sup> Studier i svenska ingår i etableringsprogrammet men också i en del av de tidiga insatser som erbjuds asylsökande av andra aktörer än stat och kommun. Men finns det tillräckliga incitament för nyanlända att lära sig svenska? Den ovan nämnda ESO-rapporten för fram förslag om att Sverige, likt Tyskland, Nederländerna, Danmark och Norge, ska införa krav på godkänt språkprov för att få permanent uppehållstillstånd. Detta tros alltså kunna öka incitamenten för nyanlända att lära sig svenska.<sup>30</sup> Men det är inte helt oproblemiskt att koppla möjligheten till uppehållstillstånd till språkrav. Förmågan att nå upp till en viss nivå på svenskkunskaper, som dessutom testas genom ett prov, kan påverkas av andra faktorer än enbart incitament eller motivation att lära sig språket. Till exempel kan det innebära att förmågan att inhämta nya kunskaper eller studievana påverkar möjligheten att få permanent uppehållstillstånd. Andra faktorer som kan påverka är till exempel oro för den egna situationen eller för anhöriga som befinner sig i andra länder.

En tidigare svensk studie undersöker skillnader i sysselsättning

---

<sup>28</sup> Joyce (2017). Se även Calmfors (2016) för en diskussion.

<sup>29</sup> Se t.ex. Rooth och Åslund (2006) som använder sig av data med information om uppnådd nivå på ett språktest och jämför skillnader i sysselsättning bland utrikes födda med olika testresultat. De finner en "sysselsättningspremie" av att ha goda språkkunskaper på ca 10 procentenheter.

<sup>30</sup> Inom ramen för projektet "Spelar permanent eller temporärt uppehållstillstånd någon roll för språkinläring och utbildningsframgång?" som 2016 fick anslag från IFAU, ska betydelsen av typ av uppehållstillstånd för nyanländas språkkunskaper analyseras.

och inkomster mellan utrikes födda som har deltagit respektive inte har deltagit i SFI.<sup>31</sup> Resultaten indikerar att SFI-deltagare inledningsvis har lägre sysselsättning vilket troligen beror på inlåsningseffekten men efter tio år i Sverige har deltagarna ungefär samma inkomster och dessutom högre sysselsättningsgrad jämfört med dem som inte deltog i SFI.

Om det fanns en bonus kopplad till förbättrade språkkunskaper skulle det kunna vara ett sätt att öka nyanländas incitament att lära sig svenska på. Under perioden 2009–2010 genomfördes ett försök med en så kallad SFI-bonus. Deltagare i SFI kunde få en bonus på upp till 12 000 kronor om de uppfyllde vissa krav på språkkunskaper. Möjligheten till en bonus infördes i 13 olika kommuner som tidigare hade parats ihop med var sin jämförelsekommun (förutom Stockholm som parades ihop med Uppsala, Göteborg och Södertälje). I de olika paren avgjorde sedan slumpen vilken av kommunerna som skulle bli en försöks- respektive jämförelsekommun. Försöket utvärderades genom att studera effekterna bonusen hade dels på deltagande i SFI, dels på studieresultat.<sup>32</sup> I genomsnitt för alla kommunerna kunde inte någon effekt av bonusen identifieras. En djupare analys visar emellertid positiva effekter för Stockholm. Skillnaderna mellan olika regioner gör att forskarna tolkar resultaten med viss försiktighet. SFI-bonusen infördes på nationell nivå i juli 2010 men avskaffades fyra år senare. Kritik som riktades mot bonusen var bland annat att dess utformning missgynnade studieovana deltagare.

### 4.3 Efterfrågan på arbetskraft

Efterfrågan på arbetskraft spelar stor roll för möjligheten för arbetsökande att få ett arbete; om efterfrågan på arbetskraft generellt är låg är det svårare för alla arbetssökande att få arbete än om efter-

---

<sup>31</sup> Kennerberg och Åslund (2010).

<sup>32</sup> Engdahl och Åslund (2018).



frågan är hög. I det senare fallet kan det ändå vara svårt för grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden att få ett arbete om de arbets-sökande inte har den efterfrågade kompetensen.

Genom att sänka kostnaderna för att anställa dem som står långt ifrån arbetsmarknaden är det möjligt att öka efterfrågan på gruppen. Ett annat sätt att öka anställningsbarheten i gruppen är att höja kompetensen hos de arbetssökande. Dessa vägar är inte ömsesidigt uteslutande utan det är möjligt att påverka både efterfråge- och utbudssidan. Men båda alternativen är förknippade med utmaningar: att sänka kostnaden för att anställa betyder, utan andra förändringar som till exempel sänkt skatt eller en statlig subvention, en lägre inkomst för den anställda. Det finns också en risk att lägre löner för gruppen leder till ett allmänt tryck nedåt på lönerna. Att höja kompetensen hos de arbetssökande kan i många fall innebära flera år i utbildning, en investering många kanske inte är beredda att göra.

Under 2017 har det både från politiskt håll och från arbetsmarknaden parter kommit konkreta förslag på olika förändringar vad gäller både efterfråge- och utbudssidan. Nedan diskuteras införandet av så kallade etableringsanställningar, som är ett sätt för arbetsgivare att kunna anställa nyanlända till en lägre kostnad, och den så kallade utbildningsplikten mer ingående.

En annan viktig aspekt är förekomsten av diskriminering på arbetsmarknaden. Att utrikes födda väljs bort antingen för att arbetsgivare har en uppfattning om att gruppen i genomsnitt är mindre produktiv än infödda (statistisk diskriminering) eller för att arbetsgivare, medarbetare eller kunder har preferenser för att inte anställa, arbeta tillsammans med eller handla av personer i minoritetsgruppen (preferensbaserad diskriminering) är vanliga förklaringar till sysselsättningsgapet inom den nationalekonomiska

litteraturen.<sup>33</sup> Tidigare studier har visat att sökande med utländskt klingande namn har lägre sannolikhet att bli kallade till anställningsintervju än andra sökande med liknande egenskaper men med svensklingande namn.<sup>34</sup>

#### 4.4 Ekonomiska incitament till arbete

De ekonomiska incitamenten för arbete kan vara av betydelse för nyanländas etablering på arbetsmarknaden.<sup>35</sup> Med ekonomiska incitament menas hur det ekonomiska utbytet av att arbete förhåller sig till ersättningar vid arbetslöshet, deltagande i etableringsinsatser eller ekonomisk inaktivitet.

En slutsats i SNS konjunkturrådsrapport är att ”...det finns liten eller ingen anledning att inrikta politiken på ökade ekonomiska incitament till arbete”.<sup>36</sup> Författarna menar att de ökade inkomstskillnaderna mellan dem som arbetar och dem som inte arbetar redan nu är påtagliga och att de ekonomiska incitamenten till arbete i själva verket har stärkts under senare tid. Den främsta förklaringen är att reallönerna har ökat i förhållande till vissa transfereringar och att dessa, till exempel etableringsersättning och etableringstillägg, anges i fasta belopp och inte har ändrats sedan de infördes 2010.

Ett annat skäl till att fundera över effekten av stärkta ekonomiska incitament är att tidigare forskning visar att förändringar av ekonomiska incitament i första hand påverkar dem som står relativt nära arbetsmarknaden medan de med en svag ställning påverkas i mindre utsträckning.<sup>37</sup>

I detta sammanhang är det också värt att nämna betydelsen av låga löner för de ekonomiska incitamenten. Det är rimligt att tro att

---

33 Se Eriksson (2010) för en diskussion kring betydelsen av diskriminering.

34 Carlsson och Rooth (2007) och Bursell (2014).

35 Se Löfbom (2018) för en analys.

36 Nordström Skans m.fl. (2017) s. 11.

37 Se t.ex. Rosholm och Vejlin (2010) för en studie för Danmark.

det ekonomiska utbytet av arbete minskar vid lägre löner, allt annat lika. Därför kan det vara en god idé att såsom Arbetsmarknadsekonomiska rådet föreslog 2017, kombinera sänkta ingångslöner med ett utökat jobbskatteavdrag för gruppen för att hålla uppe deras disponibla inkomster (se diskussion i avsnitt 5.3).

## 5 Insatser för nyanlända inom etableringsuppdraget

Det saknas i stort sett forskning om hur olika typer av insatser inom etableringsuppdraget fungerar men lärdomar kan dras utifrån forskningen kring hur olika arbetsmarknadspolitiska insatser generellt fungerar. Nedan diskuteras i tur och ordning: förberedande och orienterande utbildning, arbetsmarknadsutbildning, subventionerade anställningar, intensifierad handledning och coachning, utbildning, validering och egenföretagande.

### 5.1 Förberedande och orienterande utbildning

Förberedande och orienterande utbildning (FUB) är en av de insatser som nyanlända tar del av i högst utsträckning.<sup>38</sup> Insatsen är också den insats som i absoluta tal har ökat mest i omfattning under de senaste åren. En möjlig förklaring är att en allt större andel av de inskrivna vid Af tillhör grupper med en svag ställning på arbetsmarknaden.<sup>39</sup> FUB innehåller ett stort antal utbildningar som på olika sätt ska förbereda deltagarna för andra arbetsmarknadspolitiska program, utbildning eller arbete.<sup>40</sup> Det kan till exempel handla om yrkesorientering, yrkessvenska, nivåtest eller motivationshöjande insatser. En nyligen genomförd granskning av Riksrevisionen som

---

<sup>38</sup> Statistik från Arbetsförmedlingen visar att 78 procent av dem som under 2016 hade en etableringsplan och som deltagit i minst en arbetsmarknadspolitisk aktivitet deltagit i FUB.

<sup>39</sup> Riksrevisionen (2016).

<sup>40</sup> Se Riksrevisionen (2016; 2017) för en ingående beskrivning av FUB.

använder en så kallad *matchningsansats*<sup>41</sup> visar att arbetslösa som deltagit i FUB i genomsnitt har lägre arbetsinkomster än dem som varit öppet arbetslösa eller som deltagit i arbetspraktik (APR).<sup>42</sup> Sammantaget kan sägas att detta är en insats som många inom etableringsuppdraget tar del av men där vi vet lite om det exakta innehållet, hur det kombineras med andra insatser och vad det leder vidare till. Det finns goda skäl för Riksrevisionen, och kanske även för andra aktörer, att göra en närmare analys av insatserna inom FUB.<sup>43</sup>

## 5.2 Arbetsmarknadsutbildning

Resultaten i tidigare forskningsstudier av effekterna av arbetsmarknadsutbildning (AMU) för arbetslösa har varierat beroende på tidpunkten som studeras och uppföljningsperiodens längd.<sup>44</sup> I början av 1980-talet tycks effekterna ha varit positiva, medan effekterna tycks ha minskat eller till och med blivit negativa under 1990-talet. För deltagare i AMU i början av 2000-talet återfinns en positiv effekt, men för deltagare i AMU under perioden 2007 och framåt är resultatet sämre.<sup>45</sup> Det gäller alla grupper – både dem som står långt ifrån och dem som står relativt nära arbetsmarknaden. En annan nyligen genomförd studie, som fokuserar på de långsiktiga effekterna på arbetsinkomster, finner dock positiva effekter av att delta i arbetsmarknadsutbildning.<sup>46</sup>

När det gäller nyanlända inom etableringsuppdraget är det relativt få som tar del av en arbetsmarknadsutbildning.<sup>47</sup> En förklaring

---

41 En matchningsansats innebär att forskarna med hjälp av ekonometriska metoder konstruerar en jämförelsegrupp till de som deltar i FUB som är så lik som möjligt med avseende på observerbara egenskaper men som inte har deltagit i FUB under observationsperioden.

42 Riksrevisionen (2017).

43 Trots att deltagare inom etableringsuppdraget under 2016 utgjorde en majoritet av deltagarna i FUB har de inte inkluderats i Riksrevisionens granskning från 2017. Riksrevisionen har dock under 2018 genomfört en uppföljning av hur det går för deltagare inom etableringsuppdraget som deltar i FUB. (Riksrevisionen 2018).

44 Se t.ex. Forslund och Vikström (2011) för en genomgång av forskningen.

45 Liljeberg (2016).

46 Vikström och van den Berg (2017).

47 Se t.ex. Riksrevisionen (2015).

är att en stor andel deltar i FUB vilket i många fall också är en förutsättning för att senare kunna delta i en arbetsmarknadsutbildning. Många arbetsmarknadsutbildningar sker också på svenska vilket ställer krav på förhållandevis goda språkkunskaper.

Då tidigare forskning gett blandade resultat och få studier specifikt studerar effekten av arbetsmarknadsutbildning för utrikes födda eller nyanlända är det svårt att dra slutsatser om effekten för nyanlända. Ett undantag är en svensk studie som analyserar effekterna av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning i början av 2000-talet.<sup>48</sup> Studien finner en positiv effekt av arbetsmarknadsutbildning för de flesta grupperna men effekten tycks vara starkare för lågutbildade och personer födda i ett utomnordiskt land än för personer med en starkare ställning på arbetsmarknaden. Det finns alltså skäl att tro att arbetsmarknadsutbildning på sikt kan ha en positiv effekt på övergången till arbete för nyanlända men det är möjligt att det är en insats som kan påbörjas först efter avslutat deltagande i etableringsinsatser.

### 5.3 Subventionerade anställningar

Tidigare forskning kring effekten av subventionerade anställningar finner att insatser som i störst utsträckning liknar reguljär anställning, till exempel subventionerade anställningar, är de mest effektiva när det gäller övergången till arbete bland arbetslösa.<sup>49</sup> Detta resultat återfinns också när man mer specifikt studerar effekten av olika insatser för nyanlända och utrikes födda.<sup>50</sup> En nackdel med subventionerade anställningar är att de kan ha avsevärda undanträngningseffekter, det vill säga att arbetsgivare väljer att anställa någon med stöd istället för att anställa någon utan stöd. Sådana undanträngningseffekter är dock ett mindre problem om stöden riktas till

---

48 de Luna m.fl. (2008).

49 Se t.ex. Forslund och Vikström (2011), Calmfors m.fl. (2002) och Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017) för en genomgång av forskningen. Se även Forslund (2018) i denna volym.

50 Se t.ex. Clausen m.fl. (2009), Svantesson och Aranki (2006) och Butschek och Walter (2014).

dem som står långt ifrån arbetsmarknaden, till exempel nyanlända eller långtidsarbetslösa.

I vilken utsträckning tar då nyanlända inom etableringsuppdraget del av anställningsstöden? De två vanligaste formerna av anställningsstöd i gruppen är instegsjobb och nystartsjobb. Bland de totalt drygt 70 000 personer som var kvarstående i etableringsuppdraget i december 2016 hade 6 700 personer haft ett instegsjobb och 5 500 personer ett nystartsjobb under året.<sup>51</sup> Bland dem som lämnar etableringsuppdraget är nystartsjobben dock betydligt vanligare än instegsjobben.<sup>52</sup>

Instegsjobb riktar sig till nyanlända med en pågående etableringsplan medan nystartsjobb riktar sig både till långtidsarbetslösa och nyanlända med en pågående etableringsplan.<sup>53</sup> Arbetsgivarnas benägenhet att anställa medarbetare med användning av dessa anställningsstöd har varit förhållandevis låg. En granskning från Riksrevisionen visar dels att antalet instegsjobb inte blivit så många som förväntat, dels att nystartsjobben i viss utsträckning tränger undan instegsjobben vilket troligen beror på att ersättningsnivåerna i praktiken blir ungefär desamma men att det vid nystartsjobb inte finns något krav på att den arbetssökande ska delta i svenskundervisning. Granskningen visar också att instegsjobb leder vidare till nystartsjobb som i sin tur leder vidare till ordinarie arbeten.<sup>54</sup> Andra studier av nystartsjobben finner också att de ökar sannolikheten för ordinarie anställning men också att det sker en undanträngning av ordinarie jobb.<sup>55</sup>

51 Dessa grupper är inte ömsesidigt uteslutande utan det är möjligt att det till viss del är samma personer som haft båda typerna.

52 I januari 2018 hade 33 449 personer nystartsjobb varav 25 590 var utrikes födda. Vid samma tidpunkt hade 2 848 personer instegsjobb (Se Arbetsförmedlingens månadsstatistik 2018-02-14).

53 Nyanlända med instegsjobb ska studera svenska samtidigt som de arbetar. Arbetsgivaren får ersättning med 80 procent av lönekostnaden och ersättningen betalas ut i högst tolv månader om arbetstiden omfattar mer än 50 procent. För nyanlända med nystartsjobb och som är 26 år och äldre får arbetsgivaren en ersättning som motsvarar 2,5 gånger arbetsgivaravgiften. Ersättningen betalas ut för den del av lönen som är upp till 20 000 kronor per månad vid heltid.

54 Riksrevisionen (2013).

55 Liljeberg m.fl. (2012a).

Möjliga förklaringar till arbetsgivarnas förhållandevis låga efterfrågan på att anställa med stöd är bland annat krångliga regler och att det trots relativt låg lönekostnad medför betydande kostnader och åtaganden för arbetsgivaren i termer av avsatt handlednings- eller introduktionstid. Regeringen har föreslagit en rad förändringar av systemet med subventionerade anställningar. Fem anställningsstöd slås samman till ett och får namnet introduktionsjobb. De sammanslagna stöden är: särskilt anställningsstöd, förstärkt särskilt anställningsstöd, de båda traineejobben och instegsjobb. Subventionsnivån i stödet, som riktar sig till långtidsarbetslösa, kommer att vara 80 procent. Det kommer också ske en harmonisering av taken för den högsta möjliga subventionen till 20 000 kr i månaden. Introduktionsjobben införs under våren 2018. Förändringen berör inte nystartsjobb som är den vanligaste formen av anställningsstöd bland utrikes födda.

Arbetsgivarnas perspektiv på subventionerade anställningar har studerats med hjälp enkätundersökningar.<sup>56</sup> Här framkommer det att runt en femtedel av de arbetsgivare som inte har anställt med stöd inte har känt till möjligheten. På en hypotetisk fråga om vad som skulle få arbetsgivare som inte har anställt med stöd att göra det, framkommer möjligheten till en provperiod före beslut om anställning med stöd som den viktigaste faktorn. Det kan handla om att antingen Af eller ett bemanningsföretag skulle ha arbetsgivaransvaret under provperioden. På basis av detta föreslås att Af i ett försök ska fungera som ett bemanningsföretag och arbetssökande först ska kunna hyras ut innan beslut om anställning med stöd fattas.<sup>57</sup>

Resultaten från dessa undersökningar pekar alltså på att det i första hand inte är en ytterligare sänkning av kostnaden, i form av

---

<sup>56</sup> Se Behrenz m.fl. (2015) och Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017).

<sup>57</sup> Behrenz m.fl. (2015).

ökad subventionsgrad, som skulle leda till ökad efterfrågan. Snarare handlar det om att arbetsgivaransvaret åtminstone initialt tas av någon annan än kundföretaget, det vill säga liknande lösningar som bemanningsföretagen erbjuder.

Förslag på hur detta skulle kunna organiseras i praktiken har bland annat förts fram i utredningen om matchningsanställningar från 2015.<sup>58</sup> Utgångspunkten för förslaget var att minska betydelsen av den osäkerhet som arbetsgivare kan känna inför att anställa någon som varit utan arbete under lång tid. Förslaget om matchningsanställning innebar att arbetssökande skulle vara anställda hos en matchningsaktör med arbetsgivaransvar för att sedan utföra arbetet hos ett kundföretag som betalar matchningsaktören för tjänsten. Flertalet remissinstanser som yttrade sig var positiva till förslaget.<sup>59</sup> Af menade dock i sitt yttrande att förslaget inte var genomförbart då det var i konflikt med EU:s statsstödsregler.<sup>60,61</sup>

I mars 2018 kom regeringen, LO, Unionen och Svenskt Näringsliv överens om att så kallade etableringsanställningar bör införas.<sup>62</sup> I det nuvarande förslaget är anställningen tänkt att kunna pågå under två år och den totala lönekostnaden för arbetsgivaren ska uppgå till 8 400 kronor. Staten ska sedan betala en skattefri statlig individersättning upp till 9 870 kronor direkt till personer med denna anställningsform. En skillnad mot andra subventionerade anställningar är att arbetsgivaren inte behöver betala ut hela lönen för att i efterhand bli kompenserad av staten. Detta är möjligen av betydelse för mindre företag som kan ha svårt att betala ut löner för att sedan få kompensation i efterhand. Som förslaget är utformat i dagsläget exkluderas företag utan kollektivavtal från möjligheten att använda

---

58 A2014:D (2015).

59 Lago och Gartell (2018).

60 Statsstöd är när det offentliga stöttar en ekonomisk verksamhet med offentliga medel och det resulterar i att mottagaren får en fördel gentemot andra aktörer på marknaden.

61 Arbetsförmedlingen (2015b).

62 Regeringen (2018).



etableringsjobb.<sup>63</sup> Avsikten är att externa aktörer ska stå för en väsentlig del av matchningen till etableringsjobb och Af kommer att få i uppdrag att tillsammans med parterna se över hur en modell för upphandling av dessa tjänster kan utformas. Ambitionen är att etableringsjobben ska kunna införas under andra halvan av 2019.

Sedan hösten 2015 har det förts fram andra förslag på hur det är praktiskt möjligt att introducera en ny anställningsform med lägre lön utan att påverka lönesättningen generellt på arbetsmarknaden.<sup>64</sup> I stora drag handlar det om att man ska kunna inrätta anställningsformer med lägre lön inom ramen för kollektivavtalen. Även Centerpartiet och Kristdemokraterna har haft förslag om att sänka ingångslönerna men som har inneburit lagstiftning av nivån på lönerna snarare än att parterna själva förhandlar fram en lösning. Reglering av lönenivån med hjälp av lagstiftning har traditionellt inte varit en väg för att sänka trösklarna på svensk arbetsmarknad.

## **5.4 Förmedlingsinsatser: betydelsen av anordnare och intensitet**

Det kan vara svårt att utvärdera effekten av förmedlingsinsatser generellt då många arbetslösa tar del av dem vid flera tillfällen. Men det finns studier som undersöker effekten av i vems regi förmedlingen bedrivs. Det finns också studier som studerar variationer i intensiteten i förmedlingsåtgärderna. Nedan görs en sammanfattning av forskningen på dessa områden med fokus på resultaten för utrikes födda.

---

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> Arbetsmarknadsekonomska rådet föreslog t.ex. i sin rapport 2016 s.k. ingångsjobb för nyanlända och unga. Dessa jobb skulle ha ingångslöner som understeg lägsta löner inom detaljhandel, hotell och restauranger och kommunal verksamhet. De skulle vara tidsbegränsade till tre år och arbetsgivarna skulle inte behöva betala arbetsgivaravgift. Vidare föreslogs ett extra jobbskatteavdrag för löntagare med anställningsformen för att hålla upp deras disponibla inkomster. Även i SNS Konjunkturrådsrapport lyfts det fram att arbetsmarknadens parter bör verka för att personer med lägre kvalifikationer ska kunna anställas till lägre löner. Detta kan ske genom att parterna skriver avtal som i högre utsträckning än i dag tillåter differentierade avtalslöner med avseende på till exempel erfarenhet.

## Anordnare av förmedlingsinsatser

Privata aktörer, även kallade kompletterande aktörer, är i dag verk-samma inom det arbetsmarknadspolitiska området i Sverige på flera olika sätt.<sup>65</sup> Det handlar dels om att privata aktörer erbjuder tjänster som Af upphandlar, till exempel olika arbetsmarknadsutbildningar, dels om att privata aktörer erbjuder platsförmedling. Internatio-nella erfarenheter, till exempel från Australien, visar inte entydigt på att arbetsförmedling i privat regi fungerar mer effektivt än i offentlig regi.<sup>66</sup> En svårighet med att dela på ansvaret för kontrollen av arbets-sökande och matchningen till arbete är att kontrollen av att arbets-sökande aktivt söker arbete i det svenska systemet är en förutsätt-ning för att erhålla ersättning från a-kassan.<sup>67</sup>

Det finns ett flertal forskningsstudier om effekten av privat arbetsförmedling på möjligheten för arbetslösa att få jobb.<sup>68</sup> Dessa studier som baseras på en slumpmässig fördelning av arbetssökande mellan privat och offentlig arbetsförmedling, indikerar att privata arbetsförmedlingar generellt inte lyckas bättre med att hjälpa arbetssökande till arbete jämfört med den offentliga arbetsförmed-lingen. De studier som genomför en kostnads- och intäktsanalys finner dessutom att privata arbetsförmedlingar är dyrare.<sup>69</sup> Några studier finner dock att grupper som står långt ifrån arbetsmark-naden, till exempel utrikes födda, får jobb snabbare genom privata arbetsförmedlingar.<sup>70</sup> Andra studier finner att grupper med en stark anknytning till arbetsmarknaden, till exempel högutbildade, inte finner jobb snabbare om de tar del av privat arbetsförmedling.<sup>71</sup>

65 Se t.ex. Finanspolitiska rådet (2010) och Lundin (2011) för en diskussion kring privata komplement till Arbets-förmedlingen.

66 Arbetsförmedlingen (2013).

67 Ibid.

68 Bennmarker m.fl. (2013), Behagel m.fl. (2014) och Rehwald m.fl. (2017).

69 Se t.ex. Rehwald m.fl. (2017) för Danmark.

70 Bennmarker m.fl. (2013).

71 Rehwald m.fl. (2017).

Det finns även ett antal studier som med en annan metodologisk ansats, i först hand en så kallad matchningsansats, undersöker liknande frågeställningar.<sup>72</sup> I en studie som analyserar effekterna av att ha en *jobbcoach* jämförs övergången till arbete i en grupp som haft en *jobbcoach* med en matchad jämförelsegrupp som inte har haft det.<sup>73</sup> Deltagare har antingen haft en intern eller en extern *jobbcoach*.<sup>74</sup> I genomsnitt återfinns en liten positiv effekt på cirka två procent av att ha haft en *jobbcoach* vilket omräknat till antal dagar motsvarar en förkortning av arbetslöshetsperioden med i genomsnitt sju dagar. Effekterna skiljer sig dock åt mellan grupper och man finner ingen effekt för män men en positiv effekt för kvinnor. För utrikes födda återfinns en positiv effekt av både intern och extern *jobbcoaching*.

Det har i flera sammanhang uppmärksammats att förhållandevis få jobb förmedlas av Af och att många arbetsgivare rekryterar med hjälp av sitt nätverk. Nyanlända har av naturliga skäl mindre tillgång till sådana nätverk och här behöver olika typer av aktörer träda in för att hjälpa och stödja nyanlända. Det kan både handla om privata aktörer som till exempel bemannings- eller rekryteringsföretag som hjälper till med matchningen och om organisationer inom civilsamhället som ordnar kontakter och mentorer. Att involvera civilsamhället i större utsträckning är något som OECD rekommenderat.<sup>75</sup> Dessvärre finns inga utvärderingar av hur effektiva denna typ av organisationer är.

---

72 En matchningsansats innebär att med hjälp av statistiska metoder identifiera individer som inte deltog i en viss insats men som med avseende på en stor mängd observerbara egenskaper liknar de individer som tog del av insatsen. Detta är ett sätt att kontrollera för selektionen in i en insats och används ofta i situationer där fördelningen mellan åtgärd/insats och icke-deltagande inte skett slumpmässigt. Ett randomiserat försök är dock att föredra i utvärderingssyfte.

73 Liljeberg m.fl. (2012b)

74 En intern coach innebär att en handläggare vid Af fungerar som coach medan en extern coach innebär en coach hos en kompletterande aktör.

75 OECD (2016b).

## Intensitet i förmedlingsinsatser

Det ovan beskrivna resultatet ligger i linje med vad både utvärderingen av det så kallade SIN-försöket och utvärderingen av försöksverksamheten för vissa nyanlända invandrare finner.<sup>76</sup> Båda dessa försök handlade om intensifierad stöd- och matchningshjälp för utrikes födda. Utvärderingen av SIN-försöket (Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare) visar på en ökad övergång från arbetslöshet till arbetspraktik och förbättrade sysselsättningschanser för dem som haft arbetspraktik. Försöksverksamheten för vissa nyanlända innebar att deltagare i försöket träffade handläggare på Af som arbetade med färre ärenden än vad som normalt är fallet. Utvärderingen, som baseras på ett randomiserat experiment, finner att deltagande i försöket ökade sysselsättningschanserna. Båda dessa insatser genomfördes i Af:s egen regi.

I en experimentstudie från första hälften av 2000-talet undersöks effekten av intensifierade förmedlingsinsatser vid Af.<sup>77</sup> I experimentet skedde urvalet av deltagare och icke-deltagare slumpmässigt. Överlag återfinns en positiv effekt av insatserna, framförallt genom att korta arbetslöshetstiderna. I denna studie har dock ingen uppdelning efter födelseland gjorts i analysen.

Befintlig forskning ger alltså visst stöd för att intensifierad stöd- och matchningshjälp ökar chanserna för arbetslösa utrikes födda att få jobb. Frågan är om det har någon betydelse om det extra stödet ges i offentlig eller privat regi? Eller handlar det snarare om innehåll och intensitet? Det är möjligt att privata aktörer erbjuder mer intensivt stöd och hjälp till grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden. Studier visar också att deltagare hos kompletterande aktörer deltar i fler aktiviteter och är mer nöjda.<sup>78</sup> Utrikes födda är troligen en grupp

<sup>76</sup> För utvärdering av SIN se Åslund och Johansson (2011). För utvärdering av försöksverksamheten för vissa nyanlända invandrare se Andersson Joona och Nekby (2012).

<sup>77</sup> Häggglund (2009).

<sup>78</sup> Liljeberg m.fl. (2012b) och Benmarker m.fl. (2013).

som gynnas av att få mer stöd och hjälp då många nyanlända saknar ett nätverk på arbetsmarknaden som kan vara till hjälp för att finna arbete. Att då från annat håll få hjälp att komma i kontakt med potentiella arbetsgivare kan vara mycket värdefullt.

Forskningsresultat av detta slag kan ha bidragit till att Alliansregeringen 2010 införde *lotsystemet* inom etableringsuppdraget där nyanlända kunde välja en lots för att få stöd och hjälp. Lotsystemet innebar stor frihet vad gäller lotsföretagens möjlighet att etablera sig på marknaden och vilken målgrupp de valde att arbeta med. Systemet innebar också att nyanlända hade möjlighet att själva välja lots.<sup>79</sup> Ersättningen till lotsarna skulle dels baseras på antalet nyanlända som rekryterades och behölls, dels på i vilken utsträckning de gick vidare till sysselsättning eller reguljär utbildning. En genomgång av systemet visar att det fanns små skillnader i övergången till arbete eller utbildning mellan olika aktörer.<sup>80</sup> Lotsföretagen tycks i första hand tjänat pengar på att rekrytera och behålla nyanlända i sin verksamhet. En förklaring till små skillnader i utfall kan vara att lotsarna endast i liten utsträckning ägnade sig åt att stödja arbetsmarknads-etablering utan fokuserade mer på socialt stöd. När systemet infördes fanns en förhoppning om att nyanlända skulle välja de mer framgångsrika lotsarna och att mindre effektiva företag på så sätt skulle konkurreras ut. Det tycks inte ha fungerat på detta sätt och systemet avvecklades under våren 2015.

## 5.5 Utbildning

Som diskuterades i avsnitt 2 har en majoritet av deltagarna i etableringsuppdraget endast förgymnasial utbildning. Samtidigt är det svårt att finna jobb utan gymnasieutbildning i Sverige. Vilken roll spelar då Af här? Vuxenutbildningen, som är den skolform som

---

<sup>79</sup> Se Sibbmark m.fl. (2016) för en utförlig genomgång av lotssystemet.

<sup>80</sup> Ibid.

många nyanlända behöver delta i, är ett kommunalt ansvar. Komvux läroplan var tidigare inte utformad för att passa den målgrupp som nu utgör en majoritet av deltagarna. Att eventuellt ändra och anpassa läroplanen ligger utanför Af:s ansvarsområde och istället inom Skolverkets kompetensområde.<sup>81</sup>

Införandet av den så kallade utbildningsplikten gör det möjligt för arbetsförmedlare att anvisa nyanlända inom etableringen till utbildning vid Komvux eller folkhögskola.<sup>82</sup> Utbildningsplikten omfattar personer som deltar i etableringsuppdraget och som bedöms vara i behov av utbildning för att kunna hitta ett arbete. Det har tidigare inte varit möjligt att anvisa arbetssökande till reguljär utbildning. En anvisning till en utbildning innebär också att det blir möjligt med sanktioner i form av minskad eller indragen etableringsersättning om individen inte deltar eller väljer att hoppa av en utbildning. Även om syftet med utbildningsplikten är att få fler nyanlända att delta i reguljär utbildning är det inte helt klart att detta är rätt väg att gå för att öka utbildningsnivån hos nyanlända med låg utbildning. En försvarande omständighet är att deltagande i reguljär utbildning inte kvalificerar nyanlända för att få permanent uppehållstillstånd. Endast nyanlända som har ett arbete som de kan försörja sig på har möjlighet att ansöka om permanent uppehållstillstånd.<sup>83</sup> Dessutom finns möjlighet till familjeåterförening endast för dem med permanenta uppehållstillstånd.<sup>84</sup> För att under dessa omständigheter vara motiverad att påbörja en utbildning för att få gymnasiebehörighet krävs en stark inre drivkraft hos individen.

---

81 Se Regeringen (2017c) för en beskrivning av regeringens uppdrag till Statens skolverk att utveckla den kommunala vuxenutbildningen så att den motsvarar de behov och förutsättningar som finns hos nyanländ med kort utbildning.

82 Utbildningsplikten omfattar att söka en anvisad utbildning, att acceptera en erbjuden utbildningsplats och att delta i anvisad utbildning.

83 För nyanlända som sökt asyl efter 24 november 2015 och som beviljas asyl av flyktingskäl beviljas tillfälliga uppehållstillstånd på tre år. För dem som hamnar i kategorin "skyddsbehövande" beviljas uppehållstillstånd 13 månader första gången och två år i taget därefter. Se Joyce (2017) för en mer utförlig diskussion.

84 Detta gäller sedan den 24 november 2015.

## 5.6 Validering

Validering innebär att arbetsökande får sin kompetens och utbildning bedömd utifrån svenska förhållanden. Detta brukar framföras som en viktig del integrationsprocessen och kan gälla både formell och informell kompetens. Enligt Af:s återrapportering för 2016 har totalt 107 personer haft insatsen ”validering” inom etableringsuppdraget.<sup>85</sup> Detta är en anmärkningsvärt låg siffra och ingen förklaring kan hittas i Af:s dokumentation. En möjlighet är att validering genomförs först när deltagande i etableringsinsatser avslutas.

Svenskt Näringsliv presenterade i en rapport från januari 2017 ett förslag på hur systemet för erkännande av utländska utbildningar kan förändras.<sup>86</sup> Istället för att erkännande genomförs dels av Universitets- och högskolerådet (UHR) om det gäller bedömningar av avslutade utländska utbildningar, dels av lärosätena själva om det gäller behörighet till vidare utbildning eller tillgodoräkande av enstaka kurser, föreslås att en extern aktör genomför erkännande av reell kompetens.

För nyanlända utan formella meriter är det svårare att få sina informella kvalifikationer erkända. Inom ramen för etableringsuppdraget finns det möjlighet för nyanlända att delta i yrkeskompetensbedömning. Insatsen vänder sig till arbetsökande som har liten eller begränsad erfarenhet från svensk arbetsmarknad. Enligt vissa så kallade branschmodeller kan sökande under en kortare tid (som mest 15 dagar) få sin kompetens bedömd på en arbetsplats inom sin bransch. Under 2016 hade totalt drygt 800 personer deltagit i yrkeskompetensbedömning. Detta får betraktas som en anmärkningsvärt liten andel av de drygt 70 000 personerna som var kvarstående i etableringsuppdraget den 31 december 2016.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Arbetsförmedlingen (2017d).

<sup>86</sup> Svenskt Näringsliv (2017).

<sup>87</sup> Arbetsförmedlingen (2017d).

## Snabbspår

Inom regeringens snabbspår är tidig validering en viktig del. Snabbspåren inrättades i september 2015 och är ett samarbete med arbetsmarknadens parter. Syftet var att nyanlända inom etableringsuppdraget som har specifik yrkeskompetens inom bristyrken snabbt skulle komma i kontakt med arbetsgivare inom sitt yrkesområde. Förutom tidig validering med bedömning av tidigare utbildning och yrkeskompetens, innebär snabbspåren att utbildning i svenska inleds redan i asylboende. I slutet av 2017 fanns 14 olika snabbspår, bland annat för yrkena kock, lastbilsförare, läkare, sjuksköterska och målare. Det finns även snabbspår för företagare. I oktober 2017 hade totalt 5 316 personer påbörjat ett snabbspår sedan den 1 januari 2016.<sup>88</sup> Även om snabbspåren kan fungera bra för vissa, förhållandevis små, grupper av nyanlända är det en insats som kan vara svår att uppnå stora volymer med. Af själva menar att när antalet nyanlända inom etableringen minskar, vilket det förväntas göra under de närmsta åren, kan det bli svårt att hitta personer kvalificerade för att delta i snabbspåren.<sup>89</sup>

## 5.7 Egenföretagande

Möjligheten till starta-egget-bidrag, eller stöd till start av egen verksamhet som det numer heter, har länge varit en insats som arbetslösa kan ta del av hos Af. Inom den nationalekonomiska forskningen finns många studier om egenföretagande bland utrikes födda. Fler-talet studier finner att utrikesfödda från länder i Mellanöstern är överrepresenterade bland egenföretagare.<sup>90</sup> Det finns olika möjliga förklaringar till det höga egenföretagandet bland vissa grupper av utrikes födda. Många kommer från länder med en stark tradition av

<sup>88</sup> Arbetsförmedlingen (2017e).

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> Se t.ex. Aldén och Hammarstedt (2017) för en sammanställning av statistiken och Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017) för en diskussion kring egenföretagandets betydelse för utrikes födda.



egenföretagande och många har erfarenhet från att driva företag i sina hemländer. I vissa fall kan etniska enklaver och nätverk i invandringslandet ha betydelse för sannolikheten att starta företag.<sup>91</sup> Ytterligare en förklaring är att utrikes födda upplever svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden i det nya landet. Det kan handla om att individen inte har formella meriter som lever upp till arbetsgivarens kvalifikationskrav eller om diskriminering på arbetsmarknaden. Att starta eget företag kan då vara ett sätt för arbetssökande att sänka trösklarna in på arbetsmarknaden.

Många utrikes födda har erfarenhet av företagande från sina hemländer och det är viktigt att det finns former för att kartlägga och tillvarata dessa erfarenheter inom etableringsuppdraget. Det finns exempel på att detta sker redan i dag, till exempel genom snabbspår för företagare.<sup>92</sup> I december 2016 fick Tillväxtverket i uppdrag av regeringen att i samråd med Af underlätta för nyanlända att starta företag i Sverige.<sup>93</sup> I uppdraget ingick bland annat att ge förslag på en modell för att identifiera nyanlända med erfarenhet från egenföretagande samt att utlysa medel för att anordna snabbspår för egenföretagare. Tillväxtverket fördelade de avsatta 18 miljoner kronorna till 22 olika projekt som har arbetat med uppdraget. Viktiga lärdomar från projekten är att individuellt anpassade insatser som tillhandahålls på olika språk är de mest framgångsrika. Även möjligheten att registrera erfarenhet från och intresse för företagande i den nya versionen av Af:s digitala kartläggningsverktyg ”Job skills” anses vara betydelsefullt.<sup>94</sup>

---

91 Se t.ex. Aldén och Hammarstedt (2015b).

92 Se t.ex. pressmeddelande från Arbetsförmedlingen i Västra Götaland (Arbetsförmedlingen 2018b).

93 Regeringen (2016b).

94 Se Tillväxtverket (2017) för en redovisning av uppdraget.

## 6 Ansvarsfördelning mellan stat och kommun

Arbetsmarknadspolitiken är ett statligt ansvar och det är Af:s uppgift att se till att de politiska besluten genomförs. Sedan den 1 december 2010 är även integrationspolitiska insatser för nyanlända i huvudsak statens ansvar. Även om Af har det samordnande ansvaret för insatserna har kommunerna en viktig roll både inom arbetsmarknads- och integrationspolitiken trots att deras formella ansvar är begränsat. När det gäller integrationspolitiska insatser är SFI och samhällsorienterande kurser fortfarande kommunernas ansvar. Parallellt med de statliga insatserna har det emellertid också vuxit fram ett system av kommunala arbetsmarknadsinsatser.<sup>95</sup> Det främsta skälet är att kommunerna ansvarar för personer med försörjningsstöd och att det sedan 1998 finns ökade möjligheter att ställa krav på motprestation från dem som erhåller försörjningsstöd.<sup>96</sup> Det finns således ett ekonomiskt incitament för kommunerna att erbjuda effektiva insatser som leder till arbete.

Som beskrivits ovan är en majoritet av nyanlända fortfarande inskrivna vid Af efter avslutat deltagande i etableringsinsatser. Många av dessa deltar då i jobb- och utvecklingsgarantin<sup>97</sup>. Etableringsersättning betalas bara ut under tiden de deltar i etableringsinsatser och få har därefter kvalificerat sig för att få arbetslöshetsersättning. Många i gruppen erhåller då aktivitetsstöd på garantinivå och beloppen är så låga att försörjningen ofta behöver kompletteras med försörjningsstöd. Vilka arbetsmarknadsinsatser som kommunerna erbjuder arbetslösa med försörjningsstöd har därmed betydelse för nyanlända som efter två år varken har ett jobb eller

---

<sup>95</sup> SKL (2017), Vikman och Westerberg (2017), SOU 2017:82.

<sup>96</sup> Vikman och Westerberg (2017).

<sup>97</sup> Arbetsförmedlingen (2015a)

har påbörjat en reguljär utbildning. Om dessa personer även i fortsättningen är inskrivna vid Af kan de hamna i en situation där både Af och kommunen erbjuder eller ställer krav på deltagande i arbetsmarknadsinsatser. Det är i nuläget oklart hur många nyanlända som påverkas av detta då det inte sker någon systematisk inrapportering från kommunerna till en central instans beträffande vilka personer som deltar i kommunala insatser och vilken typ av insatser de deltar i.

Frågan kring ansvarsfördelningen mellan stat och kommun när det gäller integrationspolitiska insatser är inte helt okomplicerad. Genom etableringsreformen fördes det samordnande ansvaret över till Af. Syftet var dels att uppnå större likvärdighet i insatserna mellan olika kommuner, dels att stärka fokus på arbetsmarknadsinriktade åtgärder. Under senare tid har det dock förts fram tankar om att ansvaret för etableringsprogrammet ska föras tillbaka till kommunerna.<sup>98</sup> I Arbetsmarknadsutredningens direktiv ingår det dessutom att göra en bedömning av kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken.<sup>99</sup>

Ett argument för att kommunerna bör ha ansvaret för insatserna är att större hänsyn kan tas till lokala förutsättningar vad gäller sammansättningen av gruppen nyanlända, deras behov och kompetenser men även till hur arbetskraftsefterfrågan lokalt ser ut. I dag har kommunerna inte något formellt ansvar för att organisera olika insatser för nyanlända utöver SFI och samhällsorienterande kurser. Att många kommuner ändå gör det har skapat parallella system av insatser. Det kan till exempel handla om att samtidigt som Af upphandlar arbetsmarknadsutbildning på nationell nivå, upphandlar en kommun en annan utbildning på lokal nivå.

Af har i många fall en lokal förankring genom de lokala arbetsförmedlingskontoren även om kontor under de senaste åren har lagts

---

<sup>98</sup> Se t.ex. Jähnke m.fl. (2017) samt Delby och Wrede (2015).

<sup>99</sup> Dir. 2017:71

ner till förmån för digitala tjänster. Men det finns begränsade möjligheter att fatta lokalt anpassade beslut på grund av den centraliserade styrningen inom Af. Det kommunala självstyret gör det möjligt för kommunerna att fatta lokalt anpassade beslut vilket har framförts som en fördel för att underlätta nyanländas etablering.

En nackdel med att åter föra över delar av ansvaret till kommunerna är att det finns en risk för större kommunal variation. Ett av syftena med etableringsreformen var just att uppnå större likvärdighet mellan kommunerna beträffande nyanländas möjligheter till olika insatser och att nyanlända skulle erhålla samma typ av ersättning under etableringsperioden oavsett var de var bosatta.<sup>100</sup>

I sammanhanget är det viktigt att komma ihåg hur situationen för utrikes födda såg ut innan etableringsreformen genomfördes. Det tog ungefär lika lång tid som i dag för nyanlända att få ett första jobb, sysselsättningsgapet var ungefär lika stort som det är nu och det rådde stor kommunal variation i hur insatserna var organiserade. Baserat på vad vi vet i dag finns det inga tydliga indikationer på att en förändring av ansvarsfördelningen ännu en gång skulle leda till dramatiskt annorlunda resultat.

## 7 Diskussion

Såväl arbetsmarknadspolitiken som integrationspolitiken står inför stora utmaningar när det gäller möjligheterna för nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden. De förändringar som har gjorts under de senaste åren har inte märkbart minskat sysselsättningsgapet mellan infödda och flykting- och anhöriginvandrare.<sup>101</sup> I tidigare studier har slutsatsen dragits att politiken kan påverka inträdet på

<sup>100</sup> En annan möjlighet är som att i Norge och Danmark låta kommunerna ansvara för introduktionsprogrammen och försörjningen medan ersättningen har bestämts av staten och är enhetlig över hela landet.

<sup>101</sup> Eftersom sysselsättningen i hela gruppen utrikes födda har ökat något under senare år har det lett till en minskning av gapet. Denna utveckling kan troligen tillskrivas den allmänna konjunkturförbättringen.

arbetsmarknaden på ett antal olika marginaler, det vill säga på ett antal olika områden kan förbättringar och effektiviseringar leda till små förbättringar i utfallet.<sup>102</sup> Detta kan också komma att gälla de förändringar som trädde i kraft 1 januari 2018, det vill säga en harmonisering av regelverket för nyanlända så att det liknar det för övriga arbetsökande samt införandet av utbildningsplikten.

Den stora utmaningen ligger i att förbättra matchningen mellan individer med låg utbildning och utan formella meriter, och lediga jobb. Detta kan i princip ske på tre sätt som inte är ömsesidigt utslutande. För det första kan matchningen förbättras genom att öka utbildning och förbättra kvalifikationer hos de arbetsökande och genom att personer med informella kvalifikationer får sig dessa tillgodoräknade. Detta kan till exempel ske inom de olika branschmodeller som Af har utvecklat tillsammans med olika branschorganisationer. Att validering av formell kompetens sker på ett effektivt sätt är också viktigt. Införandet av utbildningsplikten är ytterligare ett sätt för att höja utbildningsnivån i gruppen.

För att stärka utbudssidan är det viktigt att:

- förbättra arbetet med validering av både formella och informella meriter.
- att det görs en noggrann uppföljning av införandet av utbildningsplikten för att se om det har avsedd effekt – att fler nyanlända deltar i och slutför reguljär utbildning.

För det andra kan matchningen förbättras genom att arbetsgivarnas efterfrågan på att anställa arbetsökande ur gruppen nyanlända ökar. I praktiken kan det i första hand handla om att anställa med stöd. Tidigare forskning visar att de insatser som i högst utsträckning liknar ordinarie anställningar är mest effektiva. Även om det finns en

---

<sup>102</sup> Åslund m.fl. (2017).

risk för undanträngning bedöms detta vara ett mindre problem då stöden riktar sig till dem som står långt ifrån arbetsmarknaden. Men stöden har använts i förhållandevis liten utsträckning för att anställa nyanlända med tanke på den kraftiga subventionen. Det kan finnas flera skäl, bland annat att systemet varit krångligt. Det är positivt att regeringen reformerat systemet med anställningsstöd så att reglerna ska bli enklare.<sup>103</sup> En annan möjlig förändring för att öka efterfrågan på att anställa med stöd är att arbetsgivarna initialt inte behöver ta arbetsgivaransvaret utan att det tas av Af eller andra externa aktörer. Förslag av denna typ har framkommit i enkätundersökningar med arbetsgivare men också i utredningen om matchningsanställningar.<sup>104</sup> På detta sätt skulle risken med att anställa personer vars kompetens är svår att bedöma minska.

Ytterligare ett sätt att öka arbetsgivarnas efterfrågan på nyanlända är att på ett mer direkt sätt minska kostnaden för att anställa någon ur gruppen. Det kan till exempel ske genom de föreslagna etableringsanställningarna.

För att påverka efterfrågesidan är det viktigt att:

- verka för att arbetsgivarens efterfrågan på att anställa med stöd ökar. Förändringen av anställningsstöden som nu genomförs är ett steg i rätt riktning. Möjligheten för arbetsgivare att kunna testa en arbetssökande innan beslut om anställning med stöd tas bör också ses över. Det kan antingen ske genom att Af eller externa aktörer har arbetsgivaransvaret.
- en överenskommelse nås kring anställningsformer med lägre löner, till exempel de föreslagna etableringsanställningarna. I dagsläget är bemanningsföretag och företag

103 Se Forslund (2018) i denna volym för en diskussion kring skälen till att stöden används i förhållandevis liten utsträckning.

104 Se A2014:D (2015) samt Lago och Gartell (2018).

utan kollektivavtal exkluderade i överenskommelsen om etableringsanställningarna vilket möjligen gör denna anställningsform mindre kraftfull.

För det tredje kan matchningen förbättras genom att underlätta mötet mellan arbets sökande och arbetsgivare. Resultat från tidigare forskning visar att utrikes födda är en grupp som gynnas av mer stöd och hjälp oavsett om det sker i privat eller offentlig regi. Det finns goda skäl att överväga förslaget om att de delar av Af:s verksamhet som inte innebär myndighetsutövning läggs ut på andra aktörer. Af kan då fokusera på sådant som ingen annan har befogenhet att göra, det vill säga det som inbegriper ren myndighetsutövning. Sedan 2014 har det pågått ett förnyelsearbete hos Af och även om de stora förändringarna skjuts på framtiden finns ett förslag om en uppdelning av Af i tre delar där en del ska fokusera på arbetsgivarkontakter, en del arbetar med de arbets sökande och en del arbetar med digitala lösningar.<sup>105</sup>

För att förbättra möjligheten för nyanlända att komma i kontakt med arbetsgivare bör:

- möjligheterna till intensifierat stöd och hjälp utredas. Intensifierad handledning kan ske i Af:s egen regi eller hos en extern aktör då forskningsresultaten inte entydigt ger svar på frågan om vilken typ av aktör som lyckas bäst. Frågan om de olika aktörernas kostnadseffektivitet bör utredas vidare i en svensk kontext.

En annan insats som kan vara av betydelse är att stimulera företagande både generellt och i gruppen nyanlända. Många utrikes födda har erfarenhet av företagande från sina hemländer. Det är viktigt att

---

<sup>105</sup> Se Nandorf (2018) för en översikt av Arbetsförmedlingens förnyelseresa samt Arbetsförmedlingens hemsida för en ingående beskrivning. <https://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Om-Arbetsformedlingen/Verksamhet/Fornyelseresan.html>.

denna kompetens kartläggs hos Af och att nyanlända med intresse för och erfarenhet från egenföretagande uppmuntras att starta eget företag även i Sverige. Möjligheten att numer kunna registrera detta i Af:s digitala kartläggningsverktyg ”Job skills” är ett viktigt steg.

För att stimulera och underlätta övergången till företagande bör:

- information om erfarenhet från och intresse för att driva företag som registreras i Af:s digitala kartläggningsverktyg tas till vara av handläggare för att stödja nyanlända som vill starta företag. Arbetet med att rekrytera deltagare till snabbspåren för egenföretagare bör fortsätta och om möjligt intensifieras.

Under 2017 skrevs många av dem som kom under hösten 2015 in på Af. Af har inte tidigare haft ansvar för ett så stort antal nyanlända samtidigt. Men det har nu gått sju år sedan etableringsreformen genomfördes och Af har således sju års erfarenhet av att jobba med gruppen. Att under rådande omständigheter än en gång genomföra stora systemförändringar och flytta över ansvaret till kommunerna skulle troligen vara kontraproduktivt. Men även om Af fortsättningsvis har det samordnande ansvaret finns behov av lokala lösningar. Förhållandevis få nyanlända deltar i arbete eller utbildning efter avslutat deltagande i etableringsinsatserna och många hänvisas till att ansöka om försörjningsstöd. De blir därför ett ansvar för kommunerna. Kommunernas arbete med nyanlända som lämnat etableringen får inte förbises. Vilka möjligheter till insatser som finns för denna grupp, i kommunal såväl som i Af:s regi, kan potentiellt ha stor betydelse för arbetsmarknadsetableringen. Kunskapen om kommunala insatser som riktar sig till gruppen nyanlända är ännu så länge bristfällig men det pågår forskning.<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup> IFAU fick 2016 programbidrag från Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (FORTE) för projektet ”Flyktinginvandring och omvandling på den svenska arbetsmarknaden – vilken roll spelar kommunerna?”.



För att uppnå ett sammanhållet system för nyanlända under de första fem åren bör:

- kommunernas arbete med insatser för nyanlända med försörjningsstöd stödjas då en majoritet av de nyanlända inte har övergått till utbildning eller arbete efter avslutat deltagande i etableringsinsatser. I de fall då det sker en övergång från etableringsersättning till försörjningsstöd behöver samverkan mellan Af och kommun fungera på ett tillfredsställande sätt.
- möjligheten till ett centralt inrapporteringssystem utredas. Detta i syfte att förbättra uppföljning och utvärdering av kommunala insatser. Det är viktigt både för att Af och kommunerna själva ska få en helhetsbild av vilka insatser individen deltar i och för att forskare ska få tillgång till informationen.

Andra åtgärder på utbudssidan som har diskuterats är på vilka sätt nyanländas incitament att etablera sig på arbetsmarknaden kan stärkas. För det första handlar det om att stärka incitament för att lära sig svenska, antingen genom att det finns en monetär bonus eller genom att koppla möjligheten till permanent uppehållstillstånd till en viss nivå av svenskkunskaper. Det första sättet har testats men med varierande resultat och det andra sättet har förts fram som förslag.<sup>107</sup> Men det är inte helt oproblemiskt att koppla möjligheten till uppehållstillstånd till språkkrav. Att stärka incitamenten handlar om att systemet utformas så att individer ska motiveras att bete sig på ett visst sätt – i detta fall att lära sig svenska på rimlig tid. Men förmågan att nå upp till en viss nivå på svenskkunskaper, som dessutom testas genom ett prov, kan påverkas av andra faktorer än

---

<sup>107</sup> Se t.ex. Joyce (2017).

enbart motivation. Till exempel kan det innebära att förmågan att inhämta nya kunskaper eller studievana påverkar möjligheten att få permanent uppehållstillstånd. Andra faktorer som kan påverka är oro för den egna situationen eller för anhöriga som befinner sig i andra länder.

Ett annat sätt på vilket incitamenten kan påverkas har att göra med hur de ekonomiska drivkrafterna för att övergå från bidragstagande till arbete kan stärkas. Generellt har de ekonomiska drivkrafterna till arbete stärkts under de senaste åren.

Slutligen bör också betydelsen av tidiga insatser för nyanlända nämnas. När tiden asylsökande får vänta på beslut är lång blir det viktigt att den används på ett effektivt sätt. Dels för att individer ska ha möjlighet till stimulerande aktiviteter och inte passiviseras, dels som ett sätt att få ett ”försprång” på innan beslutet om uppehållstillstånd har fattats. Det är inte realistiskt att alla asylsökande ska få ta del av etableringsinsatser innan beslut. Däremot finns det skäl att införa ett system liknande det i Tyskland där asylsökande som, baserat på födelseland, bedöms ha goda chanser att få ett uppehållstillstånd kan ta del av etableringsinsatser under asyltiden.

## Referenser

- A2014:D** (2015). Matchningsanställningen – nya vägar till jobb. A2015/881/A.
- Aldén, L. och M. Hammarstedt** (2015a). Utrikes födda på 2000-talets arbetsmarknad – en översikt och förklaring till situationen. *Ekonomisk Debatt*, 43(3), s. 77-89.
- Aldén, L. och M. Hammarstedt** (2015b). Ethnic Enclaves, Networks and Self-Employment among Middle Eastern Immigrants in Sweden. *International Migration*. 53(6), s. 27-40.
- Aldén, L. och M. Hammarstedt** (2017). Egenföretagande bland utrikes födda. En översikt av utvecklingen under 2000-talet. Arbetsmarknads-ekonomiska rådet – Underlagsrapport 1/2017.
- Andersson Joonä, P. och L. Nekby** (2012). Intensive coaching of new immigrants: An evaluation based on random program assignment. *Scandinavian Journal of Economics*, 114(2):576-600.
- Andersson Joonä, P., A. Wennemo Lanninger och M. Sundström** (2016). Reforming the integration of refugees: The Swedish experience. IZA Working Paper No. 10307.
- Arbetsförmedlingen** (2013). Privata leverantörer av förmedlingstjänster. Vad kan vi lära oss av erfarenheter från Australien. Arbetsförmedlingen Working Paper 2013:5.
- Arbetsförmedlingen** (2015a). Uppdaterat översiktstabell med nyckeltal. Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget. Arbetsförmedlingens återrapportering 2015.
- Arbetsförmedlingen** (2015b). Arbetsförmedlingens remissvar till utredningen om matchningsanställningar A2014:D. A2015-881-A\_svar\_nr\_026\_Arbetsförmedlingen- (pdf 2 MB).
- Arbetsförmedlingen** (2016). Arbetsmarknadspolitiska program. Årsrapport 2015.
- Arbetsförmedlingen** (2017a). Faktaunderlag: Arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik oktober 2017.
- Arbetsförmedlingen** (2017b). Återrapport. Förbättra genomförandet av etableringsuppdraget. Arbetsförmedlingen 31 oktober 2017.
- Arbetsförmedlingen** (2017c). Hur klarar vi kompetensförsörjningen? Arbetsförmedlingen URA 2017:19.

- Arbetsförmedlingen** (2017d). Arbetsförmedlingens återrapporering 2017. Årsrapport aktiviteter i etableringsuppdraget 2016.
- Arbetsförmedlingen** (2017e). Arbetsförmedlingen nulägesbedömning av arbetet med snabbspåren. December 2017.
- Arbetsförmedlingen** (2018a). Minskad arbetslöshet bland utrikes födda. Pressmeddelande 2018-02-12.
- Arbetsförmedlingen** (2018b). Arbetsförmedlingen satsar på egenföretagande för nyanlända. Pressmeddelande 2018-02-14.
- Arbetsförmedlingens månadsstatistik, 2018-02-14**, <https://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Statistik-och-publikationer/Statistik/Manadsstatistik.html>.
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet** (2016). Dags för större lönespridning?
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet** (2017). Arbetsmarknadsekonomisk rapport. Tudelningarna på arbetsmarknaden.
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet** (2018). Arbetsmarknadsekonomisk rapport. Olika vägar till jobb.
- Behaghel, L., B. Crépon och M. Gurgand** (2014). Private and public provision of counseling to job seekers: evidence from a large controlled experiment. *American Economic Journal: Applied Economics*, 6(4), s.142–174.
- Behrenz, L., L. Delander, O. Frödin, C. Mathieu, J. Månsson och M. Ottosson** (2015). Arbetsgivarnas perspektiv på subventionerade anställningar – en kartläggning. Rapport 2015:17, Linnéuniversitetet.
- Benmarker, H., E. Grönqvist och B. Öckert** (2013). Effects of contracting out employment services: Evidence from a randomized experiment. *Journal of Public Economics*. 98, s. 68-84.
- Bursell, M.** (2014). The Multiple Burdens of Foreign-Named Men: Evidence from a Field Experiment on Gendered Ethnic Hiring Discrimination in Sweden. *European Sociological Review*, Vol 30, s 399–409.
- Butschek, S. och Walter, T.** (2014). What active labour market programmes work for immigrants in Europe? A meta-analysis of the evaluation literature. *IZA Journal of Migration*, Vol. 3(48).
- Calmfors, L.** (2016). Migration, sysselsättning och löner. Hur ska vi ta itu med arbetsmarknadens tudelning? i Eklund, Johan (red.), *Swedish economic report 2016. Immigration, ekonomisk integration och entreprenörskap*, Entreprenörskapsforum.

- Calmfors, L., A. Forslund och M. Hemström** (2002). Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens effekter? Rapport 2002:8 Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Uppsala
- Carlsson, M. och D. Rooth** (2007). Evidence of ethnic discrimination in the Swedish Labor market using experimental data. *Labor Economics*, Vol. 14(4), s. 716–729.
- Clausen, J., E. Heinesen, H. Hummelgaard, L. Husted och M. Rosholm** (2009). The effect of integration policies on time until regular employment for newly arrived immigrants: Evidence from Denmark. *Labour Economics*, Vol. 16, 2. 409–417.
- Delby, J. och M. Wrede** (2015). Kommuntoppar vill ha större flyktingansvar. Dagens Samhälle 2015-10-29. <https://www.dagensamhalle.se/nyhet/kommuntoppar-vill-ha-stoerre-flyktingansvar-19584>.
- Dir 2017:71, Tilläggsdirektiv till Arbetsmarknadsutredningen.**
- Engdahl, M. och O. Åslund** (2018). The value of earning for learning: performance bonuses in immigrant language training. *Economics of Education Review*, 62, s. 192–204.
- Eriksson, S.** (2010) Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden. I: Vägen till arbete – Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration. Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2011, SOU 2010:88. Fritzes, Stockholm, s. 243–389
- Finanspolitiska rådet** (2010). Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådet 2010.
- Forslund, A.** (2018). Subventionerade anställningar. Avvägningar och empirisk evidens. Fores.
- Forslund, A. och J. Vikström** (2011). Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt. Rapport 2011:7 Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Uppsala.
- Försäkringskassan** (2010). Etableringstillägg och bostadsersättning till etableringsersättning. Vägledning 2010:3 version 6.
- Hägglund, P.** (2009). Effekter av intensifierade förmedlingsinsatser vid Arbetsförmedlingen – erfarenheter från randomiserade experiment. IFAU Rapport 2009:15.
- Integrationsverket** (2007). Ett förlorat år. En studie och analys av insatser och resultat under introduktionens första 12 månader. Integrationsverkets stencilserie 2007:05.

- Joyce, P.** (2017). Inspiration för integration – en ESO-rapport om arbetsmarknadspolitik för nyanlända i fem länder. Rapport till Expertgruppen i offentlig ekonomi, 2017:7.
- Jähne, A., J. Malmqvist, O. Rosengren och L. Rådén** (2017). Lagg ner Arbetsförmedlingen – ge kommunerna huvudansvar. Dagens Nyheter 2017-09-27, <https://www.dn.se/debatt/lagg-ner-arbetsformedlingen-ge-kommunerna-huvudansvar/>
- Lago, A. och M. Gartell** (2018). Ny sorts anställning kan få fler i arbete. *Svenska Dagbladet*, 2018-01-07, <https://www.svd.se/ny-sorts-anstallning-kan-fa-fler-i-arbete>.
- Liljeberg, L.** (2016). Effekter för olika deltagargrupper inom arbetsmarknadsutbildningen. IFAU rapport 2016:20.
- Liljeberg, L., A. Sjögren och J. Vikström** (2012a). Leder nystartsjobben till högre sysselsättning? IFAU rapport nr. 2012:6.
- Liljeberg, L., S. Martinson och J. Thelander** (2012b). Vad innebär det att bli coachad? En utvärdering av jobbcoachningen vid Arbetsförmedlingen. IFAU rapport nr. 2012:24.
- Lundin, M.** (2011). Marknaden för arbetsmarknadspolitik: om privata komplement till Arbetsförmedlingen. IFAU rapport 2011:13.
- de Luna, X., A. Forslund och L. Liljeberg** (2008). Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002-04. IFAU rapport nr. 2008:1.
- Kennerberg, L. och O. Åslund** (2010). SFI och arbetsmarknaden. IFAU rapport nr. 2010:10.
- Löfbom, E.** (2018), ”Lönar sig arbete 2.0? En ESO-rapport med fokus på nyanlända”, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:2, Norstedts Juridik, Stockholm.
- Nandorf, T.** (2018). Arbetsförmedlingen delar sin verksamhet i tre grenar – men först efter valet. Dagens Nyheter 2018-01-16, <https://www.dn.se/ekonomi/tove-nandorf-arbetsformedlingen-delar-sin-verksamhet-i-tre-grenar-men-forst-efter-valet/>.
- Nordström Skans, O., S. Eriksson och L. Hensvik** (2017). Åtgärder för en inkluderande arbetsmarknad. Konjunkturrådets rapport 2017, SNS Förlag.

- OECD** (2016a). Making integration work: refugees and others in need of protection. OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264251236-en>.
- OECD** (2016b), Working together: Skills and labour market integration of Immigrants and their children in Sweden, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257382-en>.
- Rehwald, K., M. Rosholm och M. Svarer** (2017). Do public or private providers of employment services matter for employment? Evidence from a randomized experiment. *Labour Economics*. 45, s. 169-187.
- Regeringen** (2016a). Ett nytt regelverk för nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet, Proposition 2016/17:175.
- Regeringen** (2016b). Uppdrag att underlätta för nyanlända att snabbt starta företag i Sverige. N2016/04637/FF.
- Regeringen** (2017a). Nya regler för nyanländas etablering. Presentation 23 mars 2017, <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/regeringens-etableringspaket/>.
- Regeringen** (2017b). Uppdrag att förbättra genomförandet av etableringsuppdraget. A2017/01238/A.
- Regeringen** (2017c). Uppdrag om utbildning för nyanlända med kort utbildning – utveckling av kommunal vuxenutbildning. U2017/02921/GV
- Regeringen** (2018). Avsiktsförklaring mellan regeringen, LO, Unionen och Svenskt Näringsliv.
- Riksrevisionen** (2013). Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända? RiR 2013:17.
- Riksrevisionen** (2014). Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden? RiR 2014:14.
- Riksrevisionen** (2015). Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva? RiR 2015:17.
- Riksrevisionen** (2016). Förberedande och orienterande utbildning. Arbetsförmedlingens styrning, användning och uppföljning. RiR 2016:21.
- Riksrevisionen** (2017). Effekter av Arbetsförmedlingens Förberedande och orienterande utbildning. RiR 2017:20.
- Riksrevisionen** (2018). Förberedande och orienterande utbildning - en uppföljning av deltagare inom etableringsuppdraget. RiR 2018:12.

- Rooth, D. och O. Åslund** (2006). Utbildning och kunskaper i svenska: Framgångsfaktorer för invandrade? SNS förlag, Stockholm.
- Rosholm, M. och R. Vejlin** (2010). Reducing income transfers to refugee immigrants. Does start-help help you start? *Labour Economics*, 17(1), 258-275.
- Sarvimäki, M. och K. Hämäläinen** (2016) Integrating immigrants: The impact of restructuring active labor market programs, *Journal of Labor Economics* 34:479508.
- SCB** (2017a). Ökad sysselsättning bland utrikes födda. *SCB Indikatorer*, September 2017.
- SCB** (2017b). Flyktingars väg in på arbetsmarknaden. *Välfärd*, nr. 2017: 3.
- Sibbmark, K., M. Söderström och O. Åslund** (2016). Marknadsmekanismer i teori och praktik – erfarenhet från etableringslotsarna. IFAU rapport 2016:19
- SKL** (2017). Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken: En redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansformer. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- SOU** 2017:82. Vägledning för framtidens arbetsmarknad. Delbetänkande från Arbetsmarknadsutredningen.
- Svantesson, E. och T. Aranki** (2006). Do Introduction Programs Affect the Probability of Immigrants Getting Work? Working Paper 3, Handelshögskolan, Örebros universitet.
- Svenskt N.** (2017). Integration för tillväxt – en samhällsekonomisk beräkning av två reformer för snabbare etablering av invandrade akademiker. Rapport januari 2017.
- Tillväxtverket** (2017). Nyanlända och företagande. Rapport 0222.
- Vikman, U. och A. Westerberg** (2017). Arbetar kommunerna på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken. IFAU rapport 2017:7
- Vikström, J. och G. van den Berg** (2017). Långsiktiga effekter av arbetsmarknadsutbildning. IFAU rapport 2017:17.
- Åslund, O. och P. Johansson** (2011). Virtues of SIN: can intensified public efforts help disadvantaged immigrants? *Evaluation Review*. 35(4), s. 399-427.
- Åslund, O., A. Forslund och L. Liljeberg** (2017). Labour market entry of non-labour migrants – Swedish evidence. *Nordic Economic Policy Review*, 2017:520, pp.115-158.



# Profileringsverktyg och tillitsbaserad styrning – synergi snarare än motsättning

Laura Hartman

**Laura Hartman** är docent i nationalekonomi vid Uppsala universitet med inriktning empirisk arbetsmarknadsforskning. Hon har lång erfarenhet av ledarskap i kunskapsorganisationer, bland annat som forskningschef på SNS och som analysdirektör på Försäkringskassan. Idag arbetar hon som föreläsare, rådgivare och forskare. Hon är också ordförande för regeringens Tillitsdelegation.

# 1 Inledning

## 1.1 Ska en dator ta över vårt jobb? Litar man inte på oss?

Sedan 2015 har socialtjänsten i Trelleborgs kommun låtit en algoritm, i stället för en socialsekreterare, räkna ut hur mycket försörjningsstöd en sökande ska beviljas. Reformen är en del i ett större paket som går ut på att rikta resurser till arbetsmarknadsinsatser snarare än till biståndsbedömning. Sedan 2015 har handläggningstiden från ansökan till beslut kortats radikalt. Även arbetslösheten bland försörjningsstödmottagare har minskat.

Trelleborgsmodellen, som den har kommit att kallas, har inspirerat många. Sedan ett år tillbaka arbetar 14 kommuner med att införa modellen i sin socialtjänst. Det sker dock inte utan motstånd. I januari 2018 rapporterade flera medier om Kungsbacka, där tolv av kommunens 16 socialsekreterare sagt upp i sig protest mot algoritmens intåg. Man befärdar att viktigt socialt arbete kommer att åsidosättas. ”Vem plockar upp om det förekommer misstänkt missbruk eller barn som far illa?” som en socialsekreterare uttrycker oron i en tidningsintervju.<sup>1</sup>

Möjligheter – och utmaningar – som robotisering och automatisering för med sig är aktuella på många håll på den svenska arbetsmarknaden. Särskilt gäller det inom verksamheter där arbetet går ut på att hantera data av olika slag. Där är socialtjänsten ett typiskt exempel. Inom Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket och många fler stora myndigheter går en omfattande del av handläggarnas arbetstid idag åt att utreda och bedöma rätten till pengar eller insatser. De allra enklaste besluten, det vill säga beslut där bedömningsutrymmet är minimalt och svaret direkt kan härledas från en lagtext eller en riktlinje, är redan idag ofta automatiserade. Men med allt mer avancerade algoritmer kan mängden

---

<sup>1</sup> Dagens Nyheter (2018)

ärenden som datorn kan hantera öka. Potentialen att fatta snabbare, mer träffsäkra, beslut är stor och därmed effektiviseringsutrymmet.

Frågor som uppstår i kölvattnet av denna utveckling är förstås många och reaktionerna bland de berörda ofta starka. Kommer datorer att ersätta människor? Är det lämpligt? Vad går förlorat? Litar man inte längre på medarbetarnas kompetens? Detta händer samtidigt som det i den offentliga sektorn finns en insikt om att just bristande *tillit*, i form av på många håll omfattande detaljstyrning och kontroll, har minskat medarbetarnas handlingsutrymme så mycket att kompetensen inte tillvaratas på bästa sätt.

## 1.2 Uppsatsens frågeställning och metod

Denna uppsats tar sin utgångspunkt i två aktuella utvecklingstendenser. Å ena sidan finns en potential att öka rättssäkerheten och effektiviteten genom datorstödda arbetssätt, som inte sällan dessutom stöds av internationell evidens och beprövad erfarenhet. Det exempel på sådana evidensbaserade arbetssätt som studeras här är så kallade *profileringsverktyg*, som syftar till att med statistiska metoder stötta arbetsförmedlarna i arbetet och bevilja insatser till arbetsökande som löper störst risk att hamna i långtidsarbetslöshet. Å andra sidan finns en strävan att utveckla styrningen av myndigheter i en mer *tillitsbaserad* riktning där den kontrollerande styrningen minskar och medarbetarnas kompetens tillvaratas bättre genom ett ökat handlingsutrymme.

Frågan om profileringsverktyg är inte ny för Arbetsförmedlingen. Det första försöket med profileringsverktyg gjordes lokalt i Gävleborg år 2007, inspirerat av ett samtida arbete på IFAU<sup>2</sup> att utveckla en statistisk modell för detta ändamål.<sup>3</sup> Därefter föll frågan i skymundan i och med att arbetsmarknadspolitiken kom att fokuseras

<sup>2</sup> IFAU står för Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.

<sup>3</sup> IFAU:s modell finns redovisad i Benmarker m fl (2007). För försöket i Gävleborg, se Arbetsförmedlingen (2007).

på långtidsarbetslösa. Vändningen kom några år senare. År 2011 fick Arbetsförmedlingen i uppdrag av den dåvarande regeringen att utveckla en profileringsmodell. Instrumentet infördes sedan 2012 på myndighetsnivå.

Uppföljningar och utvärderingar av profileringsmodellen visade på en del problem.<sup>4</sup> Generellt verkar Arbetsförmedlingen ha haft svårt att införa och vidareutveckla verktyget på ett effektivt sätt. Samtidigt pekar internationell evidens, som redovisas senare i uppsatsen, på att – rätt utformat och tillämpat – kan ett profileringsinstrument höja effektiviteten i arbetsmarknadspolitik.

Den andra delen av min frågeställning är inte heller ny, nämligen frågan om hur offentliga verksamheter bäst bör styras. Avståndet från politiska målformuleringar och beslut till det praktiska genomförandet är långt. I slutändan är det den enskilde handläggarens agerande som avgör vilken effekt verksamheten ger för den medborgare som möter den.

Dessa första linjens medarbetares roll i styrningen har lyfts i forskningen. Lipsky (1980) introducerade begreppet gräsrotsbyråkrat.<sup>5</sup> Det syftade på de personer inom förvaltningen som står i direktkontakt med medborgarna, i det här sammanhanget arbetsförmedlare. I sin dagliga arbetssituation befinner de sig inte sällan i ett korstryck mellan å ena sidan begränsade resurser och å andra sidan olika mål, intressen och värderingar. De senare kommer från arbetssökande, kollegor, chefer och ibland också direkt från politiker. Till syvende och sist påverkas gräsrotsbyråkraterna förstås av sina egna professionella uppfattningar och värderingar. Deras förmåga och möjlighet att fatta opartiska, kunskapsbaserade och välavvägda beslut i detta korstryck avgör kvaliteten i de offentliga tjänsterna.

---

4 Assadi (2014) samt Assadi och Lundin (2014).

5 För vidareutveckling av begreppet och problematiken, se exempelvis Brodtkin (1997), Keiser (2010), May och Winter (2009), Maynard-Moody och Musheno (2003) samt Meyers och Vorsanger (2003).

Olika styrmodeller, liksom förstås kulturen på arbetsplatsen och hur arbetet är organiserat, påverkar dessa gräsrotsbyråkraters möjligheter att utöva sitt yrkeskunnande på olika sätt. Jag använder begreppet *styrning och ledning*, ofta förkortat som styrning, för att sammanfatta dessa tre komponenter. En mer möjliggörande styrning innebär att medarbetare uppmuntras att vara delaktiga i beslut och processer, till skillnad från en mer kontrollerande styrning där medarbetare förväntas agera i enlighet med beslut som fattas ”uppifrån” utan deras medverkan.<sup>6</sup> En mer kontrollerande styrning lämnar med andra ord ett mindre utrymme för medarbetarna att arbeta utifrån sin egen yrkeskompetens.

I praktiken behövs självklart både kontrollerande och möjliggörande styrning för att uppnå bästa resultat utifrån verksamhetens övergripande mål. Den optimala balansen mellan kontrollerande och möjliggörande styrning är därmed en evig fråga. Men på senare tid har de negativa effekterna av kontrollerande inslag i offentlig sektor kommit att uppmärksammas allt mer i såväl forskning som i den allmänna debatten. Det grundläggande problemet handlar om att medarbetarnas kompetens – humankapitalet – inte tas tillvara tillräckligt om handlingsutrymme krymper för mycket och arbetsmotivationen därför minskar. Ofta kan en detaljerad styrning dessutom vara direkt kontraproduktiv: Arbetet styckas upp i små moment och vägleds inte av ett helhetsgrepp om kvaliteten. Ett skäl till att styrningen blivit så detaljerad är att fokus i verksamheterna har kommit att bli på det (enkelt) mätbara, vilket ofta inte ger en rättvisande bild av verksamhetens kvalitet. Även i verksamheter där resultatet, såsom andelen sökande som går till arbete, går att mäta har fokus i det interna arbetet i stor utsträckning kommit att ligga på annat.

---

<sup>6</sup> Simons (1995).

Som en reaktion på detta har begreppet *tillitsbaserad styrning* introducerats.<sup>7</sup> Regeringen har uttryckt en ambition att ändra styrningen och ledningen av den offentliga sektorn utifrån principen att tilliten till medarbetarnas kompetens bör stärkas.<sup>8</sup> Detta gäller även styrning av och inom Arbetsförmedlingen.

Finns det en motsättning mellan profileringsverktyg och tillitsbaserad styrning? Att datorn tar över (en del av) bedömningen skulle kunna minska medarbetarnas handlingsutrymme. Sådana farhågor har förts fram. Motstånd och oro från medarbetarna skulle också kunna förklara varför Arbetsförmedlingen haft svårt att använda verktyget på ett effektivt sätt. Liknande problem har uppmärksamats även i andra länder.<sup>9</sup>

Denna uppsats analyserar om det finns någon motsättning mellan användandet av tillitsbaserad styrning och automatisering av vissa arbetsuppgifter. Frågan som ställs är: *Kan användningen av ett profileringsverktyg kombineras med att stärka medarbetarnas handlingsutrymme i sitt yrkesutövande?* Ambitionen är att dra slutsatser av betydelse för det fortsatta utvecklingsarbetet inom Arbetsförmedlingen.

Uppsatsen bygger på en kombination av forskning från två skilda fält. Det första forskningsfältet gäller profileringsverktyg. Utifrån befintlig internationell och inhemsk evidens identifieras faktorer för en framgångsrik användning av profileringsverktyget. Det andra forskningsfältet avser styrning av offentliga verksamheter, i synnerhet den växande litteraturen om tillitsbaserad styrning. Slutligen presenteras en analys av vilka utmaningar och möjligheter ambitionen att styra tillitsbaserat innebär för ett framgångsrikt införande av profileringsverktyget på Arbetsförmedlingen.

---

7 Bringselius (2017), SOU 2017:56 och SOU 2018:38

8 Dir 2016:51 samt Regeringsförklaringen den 13 september 2016, sid 13.

9 Se till exempel Hasluck, (2008) och Konle-Seidl (2011).

## 2 Profileringsverktyg som ett sätt att öka effektivitet och likvärdighet

### 2.1 Profileringsverktyg i tid och rum

Likvärdighet och effektivitet är allmänt accepterade politiska mål för offentlig finansierad verksamhet. Detta gäller förstås även arbetsmarknadspolitiken. Likvärdighet innebär att det inte ska spela någon roll för stödet till en arbetssökande vilken arbetsförmedlare denne träffar. Effektivitet handlar om att Arbetsförmedlingens (begränsade) resurser används så att verksamhetens mål nås i största möjliga omfattning. På senare år har man i Sverige liksom i många andra länder kommit att betona behovet av att så tidigt som möjligt identifiera vilka arbetssökande som löper störst risk för långtidsarbetslöshet. En tidig och träffsäker bedömning är en förutsättning för att rätt insatser ska riktas till arbetssökande med störst stödbehov.

Idén bakom statistiska profileringsverktyg är att med hjälp av data om den arbetssökandes bakgrund och nuvarande situation samt statistiska metoder uppskatta hur stora svårigheter denne har på arbetsmarknaden. Ofta definieras svårigheterna i termer av risken för långtidsarbetslöshet. Data kan hämtas från register eller samlas in från de sökande, till exempel vid mötet med arbetsförmedlaren.

Profileringsmodeller utvecklades ursprungligen i USA och Australien under 1990-talet. I USA blev startskottet 1993 års lag om att *Worker Profiling and Re-Employment System* (WPRS) ska användas i samtliga delstater. Den exakta utformningen av själva verktyget lämnades öppen och därmed skiljer sig modellerna något åt mellan delstaterna. Men processen i övrigt och användningsområdet är detsamma: att identifiera vilka arbetslösa som riskerar att bli långtidsarbetslösa.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Se Black med flera (2003) för en beskrivning av de olika modellerna i USA.

I Australien heter systemet *Job Seeker Classification Instrument* (JSCI) och går i princip ut på samma sak: samtliga arbetssökande som registrerar sig för arbetslöshetsersättning screenas med hjälp av instrumentet. Individer som bedöms inte vara anställningsbara utan stöd slussas vidare till en fördjupad utredning av stödbehov.<sup>11</sup>

Många europeiska länder har tagit efter Australien och USA. Först ut var bland andra Danmark, Nederländerna och Tyskland som tidigt under 2000-talet prövade olika varianter av statistiska modeller. Dessa länder har senare övergått till mer kvalitativt betonade bedömningsstöd, ”mjuk profilering”. Finland, Frankrike, Irland, Schweiz och Storbritannien har också prövat olika modeller och i flera av dessa länder har profileringsverktygen kommit för att stanna.

Sättet som profileringsverktyg används på skiljer sig mellan länder. I Australien och USA tillämpas strikt profilering, vilket innebär att de statistiska modellerna är direkt styrande för en persons möjlighet att få en insats. De europeiska profileringsmodellerna är inte lika styrande utan utgör i stället ett hjälpmedel för arbetsförmedlaren i dennes bedömning.<sup>12</sup> Målgrupperna skiljer sig också beroende på utformningen av respektive lands arbetsmarknadspolitik. Generellt är målgrupperna för offentligt finansierad arbetsmarknadspolitik snävare utanför Europa.

Det exakta användningsområdet för profileringsverktyget kan även det skilja sig mellan länder. Det kan handla om allt från att på ett systematiskt sätt kartlägga den arbetssökandes styrkor och svagheter för att utarbeta en bra individuell handlingsplan till att bedöma risken för långtidsarbetslöshet och att använda den bedömningen till att bestämma lämplig insatsnivå. Det sistnämnda, mest avancerade användningsområdet kallas för *targeting* och bygger både på en

---

<sup>11</sup> En beskrivning på svenska av det australiensiska systemet finns i Svenskt Näringsliv (2017).

<sup>12</sup> Konde-Seidl (2011).



skattning av den arbetssökandes svårigheter *och* på en skattning av vilken effekt respektive insats förväntas ge på den arbetssökandes chans att få ett arbete.

Flera intressenter kan ha nytta av profileringsverktyget. Att handläggarna kan använda det som stöd för bedömning är självklart. Men resultatet ger också nyttig information till den arbetssökande. Även arbetsmarknadsmyndigheternas ledningar kan dra nytta av informationen i sin verksamhetsuppföljning och utveckling.

## **2.2 Arbetsförmedlingens användning av profileringsverktyget**

Tiden som arbetslös har sedan länge varit en viktig grund för vilka arbetssökande som får ta del av arbetsmarknadsprogrammen i Sverige. Dock har kriterierna varierat över tid. När alliansregeringen tillträdde år 2006 lades arbetsmarknadspolitikens inriktning om på flera sätt. Programinsatserna fokuserades då huvudsakligen på dem som varit utan arbete en lång tid. Denna inriktning kom att justeras efter ett tag. År 2011 fick Arbetsförmedlingen i uppdrag av regeringen att utveckla en profileringsmodell som en central del i ”ett nytt arbetsätt”. Det innebar att fler åtgärder skulle vidtas tidigt i arbetslöshetsperioden för personer som löper hög risk för långtidsarbetslöshet. Profileringsverktyget skulle fungera som ett stöd i denna tidiga bedömning.

Redan före detta hade Arbetsförmedlingen i Gävleborg – detta var före sammanslagningen till en centraliserad myndighet – prövat ett profileringsverktyg som utvecklats av IFAU 2007. Modellen byggde på en så kallad varaktighetsmodell<sup>13</sup> baserad på registerdata från dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen. Resultaten var enligt en intern utvärdering lovande och mottagandet i stora drag positivt

13 En varaktighetsmodell beräknar sannolikheten för att arbetslöshet slutar vid en viss tidpunkt, samt hur olika faktorer påverkar denna sannolikhet.

hos arbetsförmedlarna.<sup>14</sup> Engagemanget från den högsta regionala ledningen var starkt och pekades ut som en framgångsfaktor. Detta till trots fick de lovande resultaten inget genomslag på nationell nivå, troligen på grund av den allmänna inriktningen på att ”använda tiden” som sorteringsmekanism och satsa resurser på långtidsarbetslösa.

Efter en kort pilotperiod som inleddes 2011 infördes verktyget året därpå på myndighetsnivå. Som redan konstaterats visade sig införandet vara problematiskt.<sup>15</sup> Verktöget kom att tillämpas olika av olika arbetsförmedlare. Det gällde framförallt hur utfallen skulle tolkas. Generellt verkar arbetsförmedlarna ha haft svårt att förstå hur verktyget skulle användas. Många var kritiska till bedömningsstödet och såg begränsad nytta av det. Följaktligen har effekterna hittills varit små. Personer som med hjälp av instrumentet identifierats ha hög risk för långtidsarbetslöshet har visserligen fått fler och tidigare programinsatser samt tätare kontakt med sin arbetsförmedlare. Men sannolikheten för övergång till arbete ser inte ut ha ökat efter verktygets införande. Generellt verkar Arbetsförmedlingen alltså ha haft svårt att använda verktyget på ett effektivt sätt.

På senare tid har utvecklingsarbetet återupptagits. Ambitionen, enligt samtal med Arbetsförmedlingens analysavdelning, är att utveckla den nuvarande modellen stegvis så att träffsäkerheten förbättras. En viktig del i arbetet handlar om att underlätta datainsamlingen så att den i än större utsträckning kan bygga på uppgifter som den arbetssökande matar in vid självinskrivningen. Än så länge verkar arbetet bedrivas framför allt som ett utvecklingsprojekt inom analysavdelningen snarare än som en central del i myndighetens generella förnyelseresa.

---

<sup>14</sup> Arbetsförmedlingen (2007).

<sup>15</sup> Assadi (2014) samt Assadi och Lundin (2014).

## 2.3 Vad vet vi om de utländska profileringsverktygens effekter?

Profileringsverktyg kan utvärderas utifrån flera olika perspektiv. En uppenbar fråga är huruvida verktyget ger en mer korrekt prognos av den arbetssökandes svårigheter än arbetsförmedlarens bedömning. Svaret beror på egenskaperna hos den statistiska modellen, vilka data som finns tillgängliga och kvaliteten på arbetsförmedlarnas bedömning.

En annan fråga är om den bedömning som verktyget ger leder till en mer effektiv användning av stödresurser och därmed ökar effektiviteten i arbetsmarknadspolitiken. Svaret beror rimligtvis på betydligt fler faktorer än svaret på den första frågan. Hur används bedömningen *de facto* för att sortera arbetssökande till insatser? Vilka insatser finns? Hur effektiva är de?

En tredje fråga fokuserar på själva implementeringen – vilka är framgångsfaktorerna för att ett profileringsverktyg överhuvudtaget används på ett ändamålsenligt sätt av arbetsförmedlarna? Svaret på denna fråga påverkar förstås effektiviteten i slutändan.

Före införandet har man i olika länder prövat olika modeller och med historiska data studerat dessas träffsäkerhet att prognostisera. Den modell som använts i Danmark visade en träffsäkerhet på 66 procent, det vill säga två av tre fall prognostiserades rätt.<sup>16</sup> I den nya-zeeländska modellen är träffsäkerheten 59 procent.<sup>17</sup> Andra länder visar resultat i ungefär samma eller något större storleksordning.<sup>18</sup> Den svenska modell som utvecklades på IFAU uppvisade en relativt hög träffsäkerhet på ca 70 procent.<sup>19</sup>

Det schweiziska profileringsverktyget har utvärderats i flera studier. Modellen liknar snarast en *targetingmodell*, det vill säga den ger

16 Rosholm med flera (2004).

17 Watson med flera (1997).

18 För profileringsverktyg i Irland se O'Connell m fl (2012).

19 Benmarker med flera (2007).

en rekommendation om vilken insats som är mest effektiv för den arbetssökande. Enligt en uppskattning ökade verktyget effektiviteten i arbetsmarknadspolitiken med cirka 15 procent.<sup>20</sup> En annan studie visar att träffsäkerheten i handläggarnas egna bedömningar inte var bättre än om de arbetssökande skulle ha slumpats in i åtgärder.<sup>21</sup> Dock uteblev resultaten när modellen infördes på bred front, eftersom arbetsförmedlarna var ovilliga att använda den.<sup>22</sup>

Det amerikanska profileringsverktyget är relativt väl beforskat.<sup>23</sup> Kort sammanfattat tycks verktyg som är väl utformade ha god träffsäkerhet inte bara i bedömningen av risken för långtidsarbetslöshet utan också i fråga om valet av insats. Denna slutsats dras också i översiktsstudier av Konde-Seidl (2011) och Hasluck (2008).

När det kommer till frågan om effektiv implementering så ger flera av de redan nämnda studierna indikation på vad som kan gå fel men också slutsatser angående genomförandet. Utvärderingarna från IFAU analyserar införandet av profileringsverktyget på Arbetsförmedlingen efter 2012. Samtliga dessa studier bildar grunden för min bedömning i nästa avsnitt av faktorerna för en framgångsrik användning av profileringsverktyg.

## 2.4 Vilka slutsatser kan vi dra om framgångsfaktorer från forskningen?

Insikterna från genomgången av tidigare forskning kan sammanfattas i följande punkter:

1. Det verkar möjligt att skapa tillräckligt träffsäkra prediktioner om risken för långtidsarbetslöshet med hjälp av profileringsverktyg. Hur man ska utforma en effektiv tar-

---

<sup>20</sup> Fröhlich med flera (2003).

<sup>21</sup> Lechner och Smith (2003).

<sup>22</sup> Se även Behncke med flera (2006) för en utvärdering av det schweiziska systemet.

<sup>23</sup> Se till exempel Black med flera (2003) samt Eberts and O'Leary (2002).

getingmodell är däremot en fråga som inte besvarats i lika hög utsträckning. Dels krävs mer omfattande data, dels också förhållanden där den kan prövas effektivt.

2. En träffsäker profileringsmodell förutsätter rika data och god analysförmåga. Utvecklingsfasen bör få ta tid så att träffsäkerheten vässas. Helst ska data kunna hämtas direkt ur registren så att den administrativa bördan minimeras. Vissa uppgifter kan dock vara bäst lämpade att samlas in via arbetsförmedlare i möte med den sökande. Under utvecklingsfasen kan det också visa sig att nya typer av variabler behöver inhämtas från den sökande. Ett exempel kan vara bedömning av den arbetssökandes motivation, hälsa och andra kvalitativa aspekter. En effektiv registerdatahantering kräver investeringar i (dyra) IT-lösningar men också juridiska lösningar så att dessa data kan användas. Sekretessfrågorna blir centrala. Till exempel har lagstiftningen om personuppgifter inneburit hinder för att utforma smidiga system för datahämtning, eftersom den inte tillåter Arbetsförmedlingen att spara uppgifter som är hämtade från den sökande längre än två år. Oavsett juridiken kan vissa mer kvalitativa data komma att behöva samlas in av arbetsförmedlare.
3. För att fullt ut bidra till en effektiv process bör profileringsverktyget vara en del av en bredare sorteringsprocess som behandlar olika arbetssökanden utifrån deras individuella situation. En viktig förutsättning är att det finns en uppsättning (effektiva) arbetsmarknadspolitiska åtgärder att anvisa till.
4. Ett profileringsverktyg kan aldrig helt ersätta en arbetsförmedlare. Graden av ”ersättande” skiljer sig något

mellan modellerna i olika länder. Medan de europeiska modellerna ger ett större utrymme för arbetsförmedlarens bedömning ("handpåläggning"), är modellerna i Australien och USA mer automatiska. Men därutöver finns en rad uppgifter som är viktiga för den arbetssökandes framgång som datorn svårligen kan ersätta. Det handlar om rådgivning, bemötande, motivationsstärkning, att kommunicera resultatet från profileringsverktyget och så vidare. Arbetsförmedlarnas kompetens i dessa avseenden är central för att profileringsverktyget ska ge önskad effekt. Samtidigt frigör ett effektivt använt profileringsverktyg tid för just dessa arbetsuppgifter genom att den kan helt ta bort vissa arbetsuppgifter från arbetsförmedlaren.

5. Mer effektutvärderingar behövs för att veta hur väl profileringsmodellerna fungerar för att uppnå de övergripande målen för arbetsmarknadspolitiken. Dessa behövs för beslutsfattare, men också för att motivera medarbetare och chefer på arbetsförmedlingar att använda verktyget på rätt sätt.

För att ett profileringsverktyg ska få praktiskt genomslag krävs att ett antal villkor är uppfyllda. Jag har valt att gruppera dessa under tre begrepp: (i) förståelse, (ii) acceptans och (iii) engagemang för verktyget hos alla berörda, från politiken till medarbetaren.<sup>24</sup> Denna styrkedja från politiskt beslut till praktisk användning har visat sig brista i många fall.

6. För förståelse krävs det tillräcklig information om verktyget och intentionerna med det. Informationen måste nå samtliga aktörer längs styrkedjan på ett effektivt sätt.

---

<sup>24</sup> Punkterna nedan bygger i hög grad på analysen i Assadi och Lundin (2014). Se även Keiser (2010).

7. För acceptans behövs att aktörer på alla nivåer anser att verktyget är ett bra hjälpmedel i det praktiska arbetet, att det inte är onödigt omständligt att använda och att det finns tillräckliga resurser för att sätta sig in i det nya arbets sättet. Inte minst gäller detta arbetsförmedlare som träffar den arbetssökande. Uppfattningen om huruvida verktyget är ett bra hjälpmedel påverkas av hur de förväntade, och så småningom också de faktiska, effekterna av verktyget kommuniceras inom organisationen. Ju mer träffsäkert verktyget är, desto bättre är förutsättningarna för acceptans.
8. Engagemang hos de berörda bygger på alla de ovan nämnda faktorerna, men också på upplevelsen av delaktighet i såväl utformningen som införandet av verktyget. Såväl medarbetare som chefer längs styrkedjan bör känna denna delaktighet. Lojaliteten och anpassningsförmågan hos chefer och medarbetare till styrsignaler uppifrån kan vara ytterligare en faktor som påverkar acceptansen och engagemanget.
9. Ju mer resultatorienterade arbetsförmedlare är, desto enklare kan det vara att få genomslag för verktygets rekommendation. Detta bygger på att verktyget är utformat utifrån ett mål om ökad effektivitet och att detta är kommunicerat på ett tydligt sätt. Arbetsförmedlare som är mer inriktade på att ge mest stöd till de arbetssökande som (de uppfattar som) svagast har troligen svårare att acceptera verktyget, om verktygets rekommendationer strider mot arbetsförmedlarens egen uppfattning.

Samtliga punkter ovan förutsätter en medveten styrning, där chefernas tydlighet, delaktighet och förmåga att skapa engagemang är centrala.

## 3 Tillitsbaserad styrning och ledning av offentlig sektor

### 3.1 Idén om en tillitsreform växer fram

I valrörelsen inför riksdagsvalet 2014 utlovade Socialdemokraterna att, om de skulle vinna valet, ta ett helhetsgrepp över styrningen av offentlig sektor. Begreppet ”låt proffsen vara proffs” myntades och krafttag för att utveckla en mer tillitsbaserad styrning som bättre tillvaratar medarbetarnas kompetens till nytta för medborgarna utlovades.<sup>25</sup> Skälet till att lyfta förvaltningspolitiken som en valfråga var de problem som mer och mer kommit att uppmärksammas inom offentliga verksamheter, framför allt medborgarnära sådana såsom skola, vård, omsorg och en rad statliga myndigheter, däribland Arbetsförmedlingen.

Problemet som man såg handlade om en hög grad av kontrollerande styrning som kännetecknades av detaljerade mål- och uppföljningsstrukturer, tunga återrapporterings- och dokumentationskrav samt ett flertal kontroll- och tillsynsinstanser som fokuserade på regelefterlevnad och att juridiska krav uppfylldes snarare än på måluppfyllelse. De goda intentionerna som mål- och resultatstyrningen bygger på hade på alltför många ställen gått förlorade. Man menade att medarbetarnas handlingsutrymme att fatta beslut i vardagen utifrån sin professionella yrkeserfarenhet hade krympt för mycket.

Den beskrivna utvecklingen kan innebära en rad problem. Ett sådant är missnöje med arbetsvillkoren, vilket i sin tur innebär svårigheter att rekrytera och behålla kompetent personal. Åtminstone en del av den relativt höga sjukfrånvaron i yrken med direktkontakt med människor kan också bero på minskat handlingsutrymme och

---

<sup>25</sup> Dagens Nyheter (2013).



lägre jobbtillfredsställelse. Ett annat problem är att brukarna kan uppleva att deras behov inte blir tillräckligt tillfredsställda. En hel del tyder på just ett sådant kvalitetsproblem. Skolans sjunkande resultat är ett exempel, Arbetsförmedlingens svårigheter att motverka långtidsarbetslöshet är ett annat.

Det finns en rad forskningsrapporter som pekat på dessa aspekter. Ibland talas det om ett ”utvärderingsmonster”.<sup>26</sup> Andra beskriver en situation där utvärderingarna ger upphov till en icke-ändamålsenlig kontrollkultur som inte bara genererar merarbete och stress, utan även lägger grunden för ett slags institutionaliserad misstänksamhet inom det offentliga.<sup>27</sup> Ytterligare ett sätt att uttrycka problemet är ”kontrollens tillitsroderande kraft” som förtar motivation och engagemang.<sup>28</sup> Ett av numren av Statsvetenskaplig tidskrift 2016 ägnades helt åt denna problematik med den övergripande rubriken ”Att göra rätt – även när ingen ser på”.

Efter valet började regeringen tala om en ”tillitsreform” som ett samlingsbegrepp för de initiativ som nu tas för att åstadkomma förändringar. Sommaren 2016 tillsattes en statlig delegation, Tillitsdelegationen med undertecknad som ordförande, för att främja utvecklingen i välfärdssektorn som omfattar kommuner, landsting och staten. Delegationens uppdrag har senare vidgats till att gälla även den interna styrningen och ledningen hos statliga myndigheter.<sup>29</sup>

Arbetsförmedlingen omfattas därmed också av denna inriktning. Regeringen har strävat efter en mindre detaljerad styrning av myndigheten, bland annat i form av ett betydligt kortare regleringsbrev från och med 2015.<sup>30</sup> På senare tid har vissa tendenser till hårdare

26 Lindgren (2014).

27 Dubnick (2005).

28 Vedung (2016).

29 Dir 2016:51 samt dir 2017:119.

30 Det årliga regleringsbrevet är regeringens styrdokument som anger vilka uppgifter en myndighet ska ägna sig åt under det aktuella året. Ett mer långsiktigt styrdokument som revideras mer sällan är myndighetens instruktion.

styrning från regeringens sida visserligen kunnat skönjas. Arbetsförmedlingen har under ledning av den nuvarande generaldirektören startat en omfattande ”förnyelseresa” för att bättre svara upp till de förväntningar som arbetssökande, allmänhet och uppdragsgivare har. Ett utvecklat ledarskap med begreppet självledarskap står i centrum och en strävan efter att minska detaljstyrningen. Förnyelseresans intentioner kan sägas likna dem bakom tillitsbaserad styrning och ledning. Enligt en utvärdering av Statskontoret anger myndigheten själv att ”den stora utmaningen är att få till en kultur där detaljstyrning blir överflödigt och där allas kompetens, ansvarstagande och kreativitet frigörs för att utveckla verksamheten och tillföra arbetsmarknaden och medborgarna större nytta utifrån ett helhetsperspektiv”.<sup>31</sup>

### 3.2 Vad är tillitsbaserad styrning?

Min analys utgår från en definition som Tillitsdelegationen tagit fram utifrån tidigare forskning på området och som utvecklas i en rapport samt en forskningsantologi av Tillitsdelegationens forskningsledare Louise Bringselius.<sup>32</sup> Tillitsbaserad styrning syftar till att *minska onödig kontroll och detaljstyrning i offentligt finansierad verksamhet och att bättre ta tillvara medarbetarnas kompetens för att på så sätt skapa mer kvalitet i tjänsterna till medborgaren*. Det finns dock anledning att borra djupare för att få fram en användbar definition som också ger tydliga principer för hur en sådan styrning kan åstadkommas.

---

<sup>31</sup> Citatet kommer från en utredning om Arbetsförmedlingen av Statskontoret (2016), sid. 31. Inriktningen på den pågående förändringen har vissa likheter med den styrning som gällde fram till 1990-talet. I sin doktorsavhandling från 1986 beskrev Bo Rothstein (Rothstein 1986) Arbetsmarknadsverket som en kaderförvaltning. Dit rekryterades arbetsförmedlare med en bakgrund i fackföreningar och arbetarrörelse och myndigheten styrdes med förhållandevis få regler. I stället värnade man om en gemensam värdegrund och förståelse hos medarbetarna för det övergripande sysselsättningsmålet. Handlingsutrymmet hos den enskilde arbetsförmedlaren var relativt stor. Från 1990-talet och framåt övergick man till en mer traditionell målstyrning som också kommit att innehålla byråkratiska inslag och därmed minskade medarbetarnas handlingsutrymme. Detta försöker man alltså i dag förändra.

<sup>32</sup> Bringselius (2017) och SOU 2018:38.

Enligt den statsvetenskapliga och organisationsteoretiska forskningen kan vi skilja mellan tre maktcentra för styrning. Freidson (2001) kallar dem för marknad, byråkrati och profession.<sup>33</sup> Under de år som har präglats av ett stort inslag av marknadstänkande, då privat sektor ofta har använts som ideal för offentlig sektor, kan marknaden sägas ha dominerat. Men vid sidan av denna ”marknadisering” kan man också se en parallell utveckling mot mer byråkratisering eller *juridifiering* där kraven på juridiska regelverk och medborgarens rättssäkerhet har ökat, liksom omfattningen av granskning. Den kategori som har fått stå tillbaka är professionerna. Den nu eftersträlvade förändringen kan därmed sägas handla om en bättre balans mellan dessa tre maktcentra där professionens makt åter ska stärkas utan att andra viktiga värden därmed går förlorade. Det handlar om att förskjuta balansen från mer kontrollerande till mer möjliggörande styrning.<sup>34</sup>

Den definition av tillit som delegationen – och jag i detta kapitel – väljer att bygga på kommer från en klassisk artikel av Mayer, Davis och Schoorman (1995). Centralt i deras definition står begreppet tillitsvärdighet – tillit bygger på den ena partens bedömning av hur mycket motparten förtjänar tillit. Denna bedömning bygger i sin tur på en uppfattning om motpartens förmåga (*capability*), integritet (*integrity*) och hjälpsvillighet (*benevolence*). Vidare är parternas benägenhet att känna tillit och den upplevda risken av betydelse. För att tillit ska överleva måste resultatet vara positivt – så länge som den andra parten ”svarar väl” och återkopplingen blir enligt förväntan kan tillit överleva och förstärkas.

33 Det finns förstås en flora av olika sätt att beskriva styrning. Adler (2001) gör en snarlik indelning och skiljer mellan marknad, hierarki och gemenskap (community) och kopplar en styrmekanism till respektive idealtyp, nämligen pris, auktoritet och tillit. Jag gör inte anspråk på att ge en heltäckande bild av styrningslitteraturen här utan utgår uteslutande från den definition som Tillitsdelegationen presenterar i Bringselius (2017) och SOU 2018:38 samt den forskning som ligger till grund för dessa två.

34 Simons (1995).

## **Tillitsbaserad styrning och ledning**

är styrning, kultur och arbetssätt med fokus på verksamhetens syfte och brukarens behov, där varje beslutsnivå aktivt verkar för att

- stimulera samverkan och helhetsperspektiv,
- bygga tillitsfulla relationer samt
- säkerställa förmåga, integritet och hjälpvillighet.

Enligt definitionen ovan vilar tillitsbaserad styrning och ledning alltså på tre stöttepelare som tillsammans bär upp styrningsfilosofin. Dessa är kultur/ledarskap, styrning samt arbetsorganisation. Ett aktivt samspel mellan dessa delar antas vara en förutsättning för en tillitsorienterad verksamhet.<sup>35</sup>

Beslutsnivåer avser alla nivåer från politiker i regering, riksdag eller kommunfullmäktige till den enskilde medarbetaren som fattar beslut angående brukaren (den arbetsökande i Arbetsförmedlingens fall). Därmed bör tilliten präglade många relationer längs styrkedjan. Även tillit mellan samverkande aktörer liksom tillit mellan den granskande och den granskade verksamheten är viktig. Ett exempel på det förstnämnda är när Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan ska samverka för att skapa värde för personer som behöver stöd från båda myndigheterna; ett exempel på det sistnämnda är när Riksrevisionen granskar myndigheten.

En central fråga är om tillit och kontroll är varandras motsatser: Svaret är nej. Kontroll av kvalitet är en av flera viktiga förutsättningar för att medborgarna ska känna tillit till dessa. Men kontroll kan utövas på olika sätt och därmed påverka den granskade verksamheten olika. I en miljö som präglas av tillit utövas och mottas kontroll på

---

<sup>35</sup> Bringselius (2017).

ett konstruktivt sätt där båda parter strävar efter att kontrollen ska fungera som ett stöd till förbättring av verksamheten.

### 3.3 Sju principer för tillitsbaserad styrning

Bringselius föreslår sju vägledande principer som *karakteriserar* tillitsbaserad styrning. Dessa sammanfattas nedan tillsammans med mina egna tillägg om vad de konkret kan betyda. Dessa principer handlar inte bara om att stärka professionalismen som maktcentrum, för att citera Freidson. Syftet med tillitsbaserad styrning är, som definitionen ovan anger, att säkerställa fokus på verksamhetens syfte och brukarens behov. Det förutsätter en bredare palett av vägledande principer än delegering av makt till medarbetaren.

1. *Brukarfokus*: Att som utgångspunkt ha målet att förstå brukarens förutsättningar och behov och att sträva efter att möta dem utifrån verksamhetens (politiskt bestämda) uppdrag. Säkerställa att samtliga medarbetare, chefer och beslutfattare arbetar utifrån detta. En förutsättning är en gedigen faktabas och analysförmåga.
2. *Öppenhet*: Att dela information och tillåta ifrågasättanden, det vill säga en kultur med högt i tak. Granskning och kritik som kan användas för att utveckla kvaliteten välkomnas.
3. *Stöd*: Att chefer, stabsfunktioner, administration, granskande verksamheter och ytterst den högsta beslutande nivån fokuserar på att skapa förutsättningar för mötet med brukaren. Det kräver en förmåga att analysera vad som skapar värde i detta möte (se punkten brukarfokus) och vad som krävs av olika beslutsnivåer. Stabsfunktioner som genererar styrning genom tunga uppföljningar är ett exempel på bristande stöd.

4. *Delegering*: Att beslut fattas så nära brukaren som möjligt och att medarbetare, brukare och första linjens chefer involveras i beslut på högre nivåer. "Frontlinjen" rustas med mandat och befogenheter men har också ett ansvar att följa upp resultat. Medarbetarnas handlingsutrymme ökar.
5. *Samverkan och helhetssyn*: Att samarbeta över gränser för att möta brukarens behov och ta helhetsansvar. Detta förutsätter en sammanhållen styrning av samverkande myndigheter som möjliggör flexibilitet och motverkar "stuprörstänkande".
6. *Kunskap*: Att säkerställa kompetens samt att premiera kunskapsutveckling och kunskapsöverföring på alla nivåer i verksamheten. Främja en lärande organisation där arbetet sker utifrån gedigen kunskap och med yrkesskicklighet och där ny kunskap om hur kvaliteten kan förbättras tas fram och sprids. Detta ställer bland annat krav på en ändamålsenlig uppföljning av verksamhetens resultat som grund för lärandet.
7. *Tillit*: Att som utgångspunkt välja ett tillitsfullt förhållningssätt. För att tillit ska prägla hela styrkedjan bör den högsta ledningen föregå med ett tydligt exempel.

En analys om vad dessa principer betyder för styrningen av Arbetsförmedlingen i stort faller utanför syftet med detta kapitel. Här är fokus på frågan om ett införande av profileringsverktyg kan störa – eller stödja – målet om tillitsbaserad styrning av myndigheten. I nästa avsnitt kontrasteras därför principerna ovan mot de framgångsfaktorer för en ändamålsenlig utformning och användning av ett profileringsverktyg som redovisades i avsnitt 2.4.

## 4 Tillitsbaserad styrning genom profileringsverktyg – är det möjligt?

### 4.1 Vari ligger en eventuell måkonflikt?

Tillitsbaserad styrning syftar till att stärka den professionella logiken i styrningen i förhållande till byråkratins och marknadens logik för att använda oss av Freidsons begrepp från avsnittet ovan. Det handlar med andra ord om att öka professionernas – medarbetarnas – autonomi. Autonomi i sin tur handlar om att utöva sitt professionella omdöme. I professionslitteraturen brukar man lyfta fram två aspekter: autonomi att definiera vad som är kvalitet och frihet att organisera sitt arbete. Professionerna själva avgör hur arbetet bäst bör utföras utifrån en gemensam syn på vad som kännetecknar yrkesskicklighet, gott omdöme i arbetet och därmed kvalitet i det. En viktig faktor är det kollegiala stödet och den kollegiala kontrollen. Det är (åtminstone i en renodlad modell) kollegiet, snarare än en överordnad chef i en byråkrati, som fungerar som både stöd och kontroll i arbetet. En stark profession kännetecknas med andra ord av starka normer för hur arbetet bör göras.<sup>36</sup> Detta är *den ena utgångspunkten* för vår analys – en strävan efter att skapa förutsättningar för ökad autonomi hos medarbetarna: en ”professionalisering” av yrket arbetsförmedlare.

En andra utgångspunkt handlar om att införa profileringsverktyg som en del i handläggningsprocessen. Vem som fattar beslutet spelar roll i sammanhanget liksom frågan om hur tvingande detta införande är. Att på frivilligbasis kunna använda sig av olika metoder, däribland profileringsverktyg, är knappast intressant att diskutera eftersom frivillighet per definition inte strider mot medarbetarnas autonomi. En situation där arbetsförmedlarna som ett starkt profes-

---

<sup>36</sup> Ahlbäck Öberg m fl (2016), Brante (2014) och Brante m fl (2015).

sionellt kollegium bestämmer sig för att införa ett nytt arbetssätt som alla måste använda sig av skulle heller inte strida mot autonomikriteriet.

Men det senare scenariot är mindre relevant att diskutera av två skäl. För det första uppfyller arbetsförmedlarna som yrkesgrupp inte kriterierna för en stark professionell kår. Ett viktigt sådant kriterium är tydliga och strikta kriterier för vem som får utöva yrket, såsom legitimation och utbildningsbakgrund. Ett annat kriterium är en nära koppling till forskning. För det andra ter sig sådan kollegial styrning av det egna arbetet som fjärran mot bakgrund av dagens styrning av Arbetsförmedlingen som, sin förnyelseresa till trots, har starka drag av byråkratisk styrning. Därmed blir *vår andra utgångspunkt* ett från högsta ledningen initierat och sanktionerat införande av profileringsverktyg som en obligatorisk del av arbetsprocessen. Detta liknar situationer i andra offentliga verksamheter där processer automatiseras och olika bedömningsstöd införs i form av ett ledningsbeslut.

Den potentiella målkonflikten mellan dessa två utgångspunkter finns med andra ord på två nivåer. Inskränker för det första ett obligatoriskt inslag i en arbetsprocess medarbetarnas frihet att organisera sitt eget arbete? Inskränker för det andra profileringsverktyget i sig medarbetarnas handlingsutrymme i själva beslutet om arbetsmarknadspolitisk insats?

Vid en första anblick kan svaret förväntas vara ”ja” på båda frågorna. Men frågan är mer komplex än så. För att ett profileringsverktyg i slutändan ska ge positiva effekter för de arbetssökande krävs mer än ett mekaniskt och toppstyrt införande. Med andra ord är frågan hur ett profileringsverktyg tas fram och används helt avgörande för att kunna svara på frågorna. Vidare handlar tillitsbaserad styrning inte om ”fritt valt arbete” där det inte förekommer någon



styrning alls och där den (byråkratiska) organisationen avskaffas. Snarare handlar det om en styrning där de ovannämnda sju principerna i större utsträckning än idag präglar verksamheten.

För att analysera eventuella målkonflikter använder jag mig därför av den analysram som de sju principerna för en tillitsbaserad styrning ger. Med utgångspunkt i respektive princip diskuterar jag hur den förhåller sig till profileringsverktyg som arbetsmetod och de framgångsfaktorer som diskuterades i avsnitt 2.4. Det är uppenbart att vissa av principerna är mer relevanta än andra att diskutera såtillvida att den potentiella målkonflikten är tydligare. Jag menar dock att ingen av principerna är irrelevant i sammanhanget; därför har jag valt att gå igenom dem alla snarare än enbart fokusera på de mest centrala.

## 4.2 Brukarfokus

Profileringsverktyget syftar till att ge systematisk kunskap om den arbetssökandes svårigheter på arbetsmarknaden. Dessa är helt centrala för att förstå och möta dennes behov av stöd. Varje arbetsförmedlare samlar på sig kunskap om behoven i dagliga möten med arbetssökande, men det avgörande för ett systematiskt arbete med brukarfokus är att denna kunskapsinsamling sker systematiskt. Det finns också många aktörer längs styrkedjan – chefer, stabsfunktioner och ytterst de styrande politikerna – som inte har möjlighet att samla kunskap direkt från sådana möten, men som äger makten över att skapa förutsättningar för att möta behoven. En systematisk insamling av data underlättar för hela organisationen att utveckla verksamheten för att bättre möta behoven i mötet med den arbetssökande.

Som nämndes i avsnitt 2 finns det flera intressenter i fråga om profileringsverktyget: arbetsförmedlaren, den arbetssökande och

ledningen. För såväl arbetsförmedlarna som för ledningen utgör profileringsverktyget ett utmärkt sätt att systematiskt samla in kunskap om hur ”kundunderlaget” hos de olika kontoren ser ut, vilket i sin tur påverkar kontorens förutsättningar att åstadkomma goda resultat. Att använda sig av profileringsverktyget strider inte emot brukarfokus som princip. Det är snarare tvärtom – ett profileringsverktyg underlättar.

Men i praktiken finns det förstås utmaningar. För att profileringsverktyget ska främja och underlätta brukarfokus måste den som ska använda det – arbetsförmedlaren – uppfatta det som ett meningsfullt hjälpmedel. Det förutsätter förståelse, acceptans och engagemang för verktyget hos alla berörda. Ett grundkriterium är att de goda intentionerna och så småningom de förhoppningsvis goda resultaten sprids tydligt i organisationen. Förståelsen för uppdraget och verksamhetens övergripande mål är en viktig grundbult för det tillitsbaserade styrramverket. Vidare krävs det att verktyget inte är för tidskrävande. Här är en smidig datainsamling central: helst ska data kunna hämtas direkt från registren. Eventuella sekretessfrågor som idag hindrar en sådan tillämpning bör därför skyndsamt åtgärdas så att arbetsförmedlarna inte behöver ägna tid åt administration kring verktygets hantering.

Ytterligare en faktor för framgångsrik användning av profileringsverktyg är en allmän resultatorientering bland chefer och medarbetare. I praktiken finns olika tolkningar av vad som räknas som resultat, men det jag syftar på är resultat som har en mycket nära koppling till brukarfokus. Den viktigaste uppgiften för Arbetsförmedlingen är att matcha arbetssökande mot vakanser. Resultatet kan mätas som andel som kommer i arbete och andel vakanser som blir fyllda. Det gäller att kombinera det systematiska kunskapsunderlag som profileringsverktyget ger med den systematiska uppföljning av resultat

som myndigheten sedan en tid tillbaka gör på kontorsnivå. Det kan ge förutsättningar för att stärka resultatorienteringen bland medarbetare och chefer då man transparent kan jämföra ”kundunderlaget” med resultat. En förutsättning är att det förs en kvalificerad dialog kring dessa mått.

Slutligen behöver man arbeta med att skapa en kunskapskultur som gör att en systematisk kunskapsinsamling och återkoppling blir en naturlig del av det som kallas kundfokus i Arbetsförmedlingens strategiska arbete.

Sammantaget argumenterar jag alltså för att principen brukarfokus och flera av framgångsfaktorerna för ett lyckat genomförande av profileringsverktyg är ömsesidigt förstärkande.

### **4.3 Stöd**

Principen stöd handlar om att hela styrkedjan ”vänder blicken” mot frontlinjen och ställer sig frågan hur var och en kan ge stöd till mötet mellan arbetsförmedlare och arbetssökande. Ett profileringsverktyg, återigen rätt utformat, kan utgöra ett sådant stöd. Det kan ge ett kunskapsstöd i bedömningen och fungera som ett dialogverktyg i mötet med den arbetssökande. Profileringsverktyget kan också frigöra tid till andra viktiga arbetsuppgifter genom att skapa en effektiv sortering där vissa arbetssökande aldrig slussas till att ens träffa en arbetsförmedlare. Tiden kan då användas för uppgifter som en dator inte kan ta över såsom rådgivning, bemötande och motiverande samtal med de arbetssökande som behöver stöd från arbetsförmedlaren. I förlängningen möjliggör det också en annan organisering av arbetet.

Utmaningen i praktiken är återigen förståelsen, acceptansen och engagemanget. Delaktighet i utformningen från den yrkesgrupp som är tänkt att dra nytta av stödet är viktig. Medarbetarna bör inkluderas tidigt och aktivt i utformningen och implementeringen. Ju mer

ägarskap frontlinjen känner för verktyget, desto smidigare blir införandet. Dessutom fångar man aspekter i det dagliga arbetet som är viktiga för profileringsverktygets utformning.

Ytterligare en viktig faktor är ledarskapet. Ett nära, coachande ledarskap är en central förutsättning för principen stöd. Likaså brukar det lyftas fram som en framgångsfaktor för nya arbetsmetoder såsom profileringsverktyg. Cheferna måste kunna förmedla poängen med verktyget och visa intresse för hur det tillämpas. Så även på denna punkt argumenterar jag för att principen stöd är en god förutsättning, snarare än ett hinder, för ett införande av ett profileringsverktyg.

#### **4.4 Öppenhet**

Principen öppenhet handlar om att dela information och tillåta kritik. Profileringsverktyget har en god potential att öka transparensen inom verksamheten och mellan arbetsförmedlare och arbetssökande. Det ger ett mer systematiskt och enhetligt beslutsunderlag, som kan användas i flera olika led. Ett systematiskt kunskapsunderlag om hur stora svårigheter arbetssökande har på olika kontor kan delas mellan medarbetare och chefer samt användas för utveckling. Detta förutsätter i sig att det finns en tillitsfull och öppen kultur.

Utvärderingarna från IFAU pekar på att arbetsförmedlarna har upplevt transparensen gentemot arbetssökande som problematisk. Att ”svart på vitt” visa att den arbetssökande har en hög risk att bli långtidsarbetslös upplevs som stigmatiserande. Man kan dock fråga sig om inte sådana ”dåliga nyheter” ändå bör förmedlas. Det ställer förstås krav på god kommunikativ förmåga, empati och andra förmågor hos arbetsförmedlaren, egenskaper som brukar räknas som kriterier för professionell yrkesskicklighet. Profileringsverktyg ställer krav på dessa förmågor men frigör samtidigt tid för att utveckla dessa.

Sammantaget kan man se profileringsverktyget som ett sätt att stärka informationsdelningen och därmed öppenheten på Arbetsförmedlingen. I övrigt är kopplingen svagare mellan denna princip och framgångsfaktorerna för ett lyckat genomförande av profileringsverktyget.

#### **4.5 Delegering**

Delegering som princip handlar i stor utsträckning om vår första utgångspunkt – att stärka autonomin och öka handlingsutrymmet hos arbetsförmedlarna. Därmed ligger också den potentiellt största motsättningen här. För att arbetsförmedlarna inte ska uppleva att handlingsutrymmet minskar i en starkt toppstyrd process måste både utformningen och implementeringen i hög grad bygga på delaktighet. Man måste säkerställa att ledarskapet förmår stödja processen så att man skiftar fokus från de arbetsuppgifter och frihet som ”går förlorade” till arbetsuppgifter där arbetsförmedlarens autonomi och kompetens är helt avgörande för bra resultat. Ju mer profileringsverktygets införande kan integreras i myndighetens arbete med kompetensutveckling desto bättre är det.

Ett ökat handlingsutrymme i frontlinjen innebär också ett ansvar att följa resultat för att därigenom få kunskap om hur kvaliteten i arbete kan utvecklas. Här kan profileringsverktyget fungera som ett värdefullt stöd därför att det ger ett systematiskt sätt att samla in kunskap om behoven. Rätt kommunicerat och tillämpat, så att arbetsförmedlarna känner ett ägarskap för verktyget och hur det bäst används, torde det snarare stärka känslan av professionalitet än försvaga den.

#### **4.6 Samverkan och helhetsperspektiv**

Det finns ingen uppenbar motsättning mellan principen om att samarbeta över gränser för att möta brukarens behov utifrån ett helhets-

ansvar och ett profileringsverktyg. Snarare kan verktyget fungera som ett viktigt instrument för att ”samla alla berörda aktörer runt samma information” och därigenom få en gemensam faktagrund för det gemensamma utvecklingsarbetet. Det bör i första hand ske inom Arbetsförmedlingen, där olika arbetsförmedlare, kontor eller avdelningar kan utgå från den systematiska kunskap som profileringsverktyget genererar. Men i förlängningen skulle användningsområdet kunna vidgas så att verktyget används av flera samverkande partners. Ett exempel är den omfattande samverkan som sker mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan där bedömningen om arbetsförmåga är central och bör ske utifrån samma kriterier på båda myndigheterna.

#### **4.7 Kunskap**

Principen om att premiera kunskapsutveckling, kunskapsöverföring och en lärande organisation där arbetet sker utifrån evidens, beprövad erfarenhet och yrkesskicklighet är central i sammanhanget. Det gäller inte minst eftersom principen också omfattar en ändamålsenlig uppföljning av verksamhetens resultat som grund för lärandet. Ett välutformat profileringsverktyg kan utgöra ett centralt instrument för att öka evidensbaseringen och främja kunskapsutvecklingen. Utmaningen ligger återigen i implementeringen och myndighetens förmåga att integrera profileringsverktyget i sin resultatuppföljning och kompetensutveckling. Rätt utformat och genomfört kan profileringsverktyget ge en avsevärd förstärkning av kunskapsöverföringen.

Principen kunskap handlar i stor utsträckning om yrkesskicklighet och hur den utvecklas. Idag tampas Arbetsförmedlingen, liksom många andra verksamheter i offentlig sektor, med kompetensförsörjningsproblem. Detta är en delikat utmaning mot bakgrund av

såväl tillitsbaserad styrning som profileringsverktyg. Båda förutsätter en relativt hög yrkesskicklighet. Samtidigt kan problematiken runt kompetensförsörjning åtminstone delvis bero på en styrning som inte tillvaratar den kompetens som finns. För att kunna rekrytera och behålla kompetenta personer måste man vara en attraktiv arbetsgivare som kan visa på goda möjligheter att utöva och utveckla sin kompetens. Här kan en systematisk användning av evidensbaserade metoder som utformas med hög grad av medarbetardelaktighet vara en styrka.

#### **4.8 Tillit**

Att som utgångspunkt välja ett tillitsfullt förhållningssätt är den mest generella principen av de sju. Att införa nya arbetsätt är generellt enklare om alla inblandade känner tillit till processen och visar välvilja mot varandra. Som framhållits ovan har ledningen en viktig roll i att främja ett sådant förhållningssätt. Den bör föregå med gott exempel. Alla principer som diskuterats hittills skapar förutsättningar för tilliten att växa fram och bli stark. Ju starkare den hunnit bli, särskilt mellan ledningen och frontlinjen, desto bättre är förutsättningarna för ett framgångsrikt införande av profileringsverktyg. Skulle tilliten saknas, är risken större att införandet av arbetsförmedlarna uppfattas som toppstyrt. Det minskar sannolikheten att profileringsverktyget används på ett framgångsrikt sätt.

### **5 Avslutande kommentarer**

Styrningen och ledningen av Arbetsförmedlingen är mitt i en omfattande förändringsprocess. Organisationen ritas om. Ledarskapet och medarbetarskapet omdefinieras. Flera stora utvecklingsprojekt pågår. Handlingsutrymmet för medarbetare och de enskilda arbets-

förmedlingskontoren ska öka. Tilliten till deras förmåga ska stärkas. Tanken är att de själva ska bedöma behovet av resurser utifrån de arbetssökandes behov. I stället för att arbeta med volymer ska verksamheten arbeta tydligt individinriktat. Många vittnar om att det handlar lika mycket om en kulturrevolution som en styrreform.

I en så stor förändringsprocess finns alltid utmaningen om att bestämma hur mycket förändring en organisation tål samtidigt. Detta är kanske det största provet för en förändringsledare. Kan vi addera ytterligare ett projekt i utvecklingsportföljen?

Denna uppsats har försökt svara på frågan om ett profileringsverktyg kan kombineras med ambitionen att utöka medarbetarnas handlingsutrymme i arbetet och stärka deras möjlighet att utöva sin professionalitet. Jag har landat i svaret att det inte finns någon motsättning. Snarare ser jag att det finns en stark synergi dem emellan. Ett väl utformat profileringsverktyg kan snarare erbjuda ett stöd till den förändring som man vill åstadkomma.

För att det utökade handlingsutrymme som man vill skapa också ska ge goda resultat, behövs en gedigen kunskapsbas. Profileringsverktyget kan ge just en sådan därför att det innebär ett systematiskt och enhetligt underlag om vilka svårigheter de arbetssökande har. Kombinerat med resultatuppföljning på kontornivå (eller vilken nivå man nu väljer) och god analyskompetens kan profileringsverktyget tillsammans med tillitsbaserad styrning ge goda förutsättningar för effektivisering av verksamheten.

Registerdatabaserade effektutvärderingar av arbetsmarknadspolitiken kan också förbättras om det finns systematisk kunskap om hur arbetssökande selekteras in i åtgärderna. Kunskapen om effekter av arbetsmarknadspolitiska insatser är idag begränsad eftersom det inte finns några bra data över vilken diagnos som ställts för den sökande och varför en enskild insats valts. Dokumentationen som



finns i handlingsplaner och den arbetsmarknadspolitiska bedömningen ger inte tillräcklig ledning som det ser ut idag. Dessutom har de politiskt satta kraven på att uppnå ett visst antal deltagare som funnits under lång tid gjort att många deltar i program för att platser ska fyllas, snarare än för att dessa är de bäst lämpade för personerna i fråga. Detta gör det svårt att peka ut exakt vilka insatser som är mest effektiva givet personliga egenskaper. Även här kan profileringsverktyget vara till stor nytta. Eftersom effektutvärderingar är en viktig förutsättning för en systematisk kunskapsutveckling, finns en tydlig synergi mellan tillitsbaserad styrning och profileringsverktyg även här.

Allt detta bygger på att arbetsförmedlarna och deras chefer görs delaktiga i såväl utformningen som användningen av verktyget. Förståelsen, acceptansen och engagemanget för verktyget måste vara starkt hos alla berörda för ett framgångsrikt genomförande. Men även här finns en synergi: Tillitsbaserad styrning och ledning handlar just om att göra medarbetare och första linjens chefer delaktiga i besluten högre upp i hierarkin och att stärka stödet till fronten. Vikten av träffsäkerhet bör också understrykas: För att verktyget ska vinna legitimitet och bli ett så effektivt stöd som möjligt ska det vara träffsäkert. Utvecklingsfasen bör därmed få ta tid och det måste avsättas tillräckliga resurser till den.

Kan resultaten i min analys generaliseras till andra delar av välfärdssektorn? Jag inledde med socialsekreterarnas motstånd mot algoritmen som beräknar försörjningsstöd. Hade de fel i sin kritik? Nej, det är inte min slutsats. Kritiken vittnar om att genomförandet inte skett med tillräckligt stark medverkan bland berörda. Den intressanta frågan är snarare om det finns potential att öka effektiviteten och likvärdigheten med hjälp av automatisering utan att den professionella autonomin minskar. Svaret är enligt min bedömning

”det beror på”. Bland annat beror det på exakt vilka arbetsmoment som automatiseras och hur det ”mänskliga” arbetet organiseras. Graden av professionalism hos de berörda yrkesgrupperna spelar också roll. Socialsekreterare är ett legitimationsyrke där en väsentlig del av kunskapsgrunden är framförskad av professionen själva. Ingreppet i professionsutövandet kan därmed vara mer kännbart än för arbetsförmedlarna.

Det går med andra ord inte att dra några generella slutsatser om hur olika beslutsstöd fungerar i olika verksamheter. Men de framgångsfaktorer för lyckat genomförande som presenterats i denna uppsats torde vara allmängiltiga. Framför allt gäller det att göra professionen delaktig i utformningen av nya arbetsmetoder. Att medarbetare, brukare och första linjens chefer involveras i beslut på högre nivåer är också en av de mest centrala principerna för tillitsbaserad styrning. Därför blir min slutsats att det knappast råder någon generell motsättning mellan automatiserade arbetsmoment och tillitsbaserad styrning. Snarare finns synergier.

## Referenser

- Adler, P.** (2001), Market, Hierarchy, and Trust: The Knowledge Economy and the Future of Capitalism, *Organization Science* Vol. 12, No. 2, 215–234.
- Ahlbäck Öberg, S., T. Bull, Y. Hasselberg och N. Stenlås** (2016), Professions under Siege, *Statsvetenskaplig Tidskrift*, Lund. 118(1): 93-126.
- Arbetsförmedlingen** (2007), Slutrapport - En Arbetsförmedling i toppklass, mimeo, Stockholm.
- Assadi, A.** (2014), En profilfråga: Hur använder arbetsförmedlare bedömningsstödet?, *Rapport 2014:1*, IFAU, Uppsala.
- Assadi, A. och M. Lundin** (2014), Enhetlighet och träffsäkerhet i arbetsmarknadspolitiken: Hur använder arbetsförmedlare statistisk profilering i mötet med den arbetssökande?, *Rapport 2014:14*, IFAU, Uppsala.
- Behnke, S., M. Frölich och M. Lechner** (2006), Statistical assistance for programme selection – For a better targeting of active labour market policies in Switzerland, *CESifo DICE Report 2/2006*, s. 61-68.
- Benmarker, H., K. Carling och A. Forslund** (2007), Vem blir långtidsarbetslös?, *Rapport 2007:20*, IFAU, Uppsala.
- Black, D. A., J. A. Smith, M. Plesca och S. Shannon** (2003), Profiling UI Claimants to Allocate Remployment Services: Evidence and Recommendations for States, US Department of Labour Employment and Training Administration, (*wdr.doleta.gov/opr/fulltext*).
- Brante, T.** (2014). *Den professionella logiken : Hur vetenskap och praktik förenas i det moderna kunskapssamhället*. Liber.
- Brante, T., Johansson, E., Olofsson, G. och L. G. Svensson** (2015). *Professionerna i kunskapssamhället : En jämförande studie av svenska professioner*. Liber.
- Bringselius, L.** (2017), Tillitsbaserad styrning och ledning – ett ramverk, *Samtal om tillit i styrning*, rapport till Tillitsdelegationen.
- Brodkin, E. Z.** (1997), Inside the welfare contract: Discretion and accountability in state welfare administration, *Social Service Review* vol. 71, nr. 1, s. 490–505.
- Dagens Nyheter** 2013-11-15: *Välfärdens yrken måste få sin frihet och status åter.*
- Dagens Nyheter** 2018-01-21: *Socialsekreterare slutar i protest när robot hanterar ansökningar.*

- Dir** 2016:51. Kommittédirektiv. Tillit i styrningen.
- Dir** 2017:119. Kommittédirektiv. Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen (Fi 2016:03).
- Dubnick, M.** (2005), Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms, *Public Performance and Management Review* (PPMR), 28 (3), March 2005, pp. 376–417.
- Eberts, R.W. och C.J. O’Leary** (2002), A Frontline Decision Support System for Georgia Career Centers, *Upjohn Institute Working Papers*, 2002:84.
- Freidson, E.** (2001). *Professionalism: The third logic*. Blackwell Publishers.
- Fröhlich, M., M. Lechner och H. Steiger** (2003), Statistically assisted programme selection – International experience and potential benefits for Switzerland, *Swiss Journal of Economics and Statistics* 139, s. 311–331.
- Hasluck, C.** (2008). The Use of Statistical Profiling for Targeting Employment Services: The International Experience. In Di Domenico, G. & S. Spattini (eds.), *New European Approaches to Long-Term Unemployment: What Role for Public Employment Services and What Market for Private Stakeholders?*, The Netherlands: Kluwer Law International.
- Keiser, L. R.** (2010), Understanding street-level bureaucrats’ decision making: Determining eligibility in the social security disability program, *Public Administration Review* vol. 70, s. 247–257.
- Konle-Seidl, R.** (2011), Use of profiling for resource allocation, action planning and matching. (Profiling systems for effective labour market integration), Brussels, 21 S.
- Lechner, M. och J. Smith** (2007), What is the Value Added by Case Workers?, *Labour Economics*, Vol. 14, No. 2, pp. 135–151.
- Lindgren, L.** (2014). *Nya utvärderingsmonstret: Om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Lipsky, M.** (1980) *Street-level bureaucracy: Dilemmas of individuals in public service*. Russell Sage Foundation: New York.
- May, P. J. och S. C. Winter** (2009), Politicians, managers, and street-level bureaucrats: Influences on policy implementation, *Journal of Public Administration Research and Theory* vol.19, s. 453–476.
- Mayer, R. C., Davis, J. H. och F. D. Schoorman** (1995). An integrative model of organizational trust. *Academy of Management Review*, 20(3), 709–734.

- Maynard-Moody, S. och M. Musheno** (2003), *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*, The University of Michigan Press, Michigan.
- Meyers, M. K. och S. Vorsanger** (2003), Street-level bureaucrats and the implementation of public policy, i Peters. B. G. and J. Pierre (red.), *Handbook of public administration*, Sage, London.
- O’Connell, P. J., S. McGuinness och E. Kelly** (2012), The transition from short- to long-term unemployment: A statistical profiling model for Ireland, *The Economic and Social Review* vol. 43, s. 135–164.
- Regeringsförklaringen** den 13 september 2016.
- Rosholm, M., M. Svarer och B. Hammer** (2004), A Danish profiling system, *Working Paper* 2004-13, Department of Economics, University of Aarhus.
- Rothstein, B.** (1986), Den socialdemokratiska staten - Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik, Lund. Arkiv avhandlingsserie.
- Simons R.** (1995): *Lever of Control. How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*. Harvard Business School Press, Boston.
- Statskontoret** (2016). Analys av Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete, Rapport 2016:5.
- Statsvetenskaplig tidskrift** 2016:1, Att göra rätt – även när ingen ser på.
- Svenskt Näringsliv**, *Made in UK*, 2017.
- SOU** 2017:56: Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? Delbetänkande från Tillitsdelegationen.
- SOU** 2018:38: Styra och leda med tillit. Forskning och praktik. Forskningsantologi från Tillitsdelegationen.
- Vedung, E.** (2016), *Implementering i politik och förvaltning*, Studentlitteratur, Lund.
- Watson, R., D. Maré och P Gardiner** (1997), Predicting the Duration of Unemployment Spells, *Labour Market Bulletin* 1997:2, 51-65.

# Private providers of labor market services: a review of the evidence<sup>1</sup>

Bruno Crépon

**Bruno Crépon** is Professor of economics at Ecole Nationale de la Statistique et de l'Administration Economique. He is a board member of the Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL), a research network devoted to randomized evaluations of poverty alleviation programs, where he co-chairs the Employment Program and the MENA Initiative. His research focuses on employment program evaluation in both developed and developing countries (France, Morocco, Egypt, Cote d'Ivoire and South Africa).

---

<sup>1</sup> I would like to thank two anonymous referees for their helpful remarks on an earlier version of this paper. I would like also to especially thank Lars Calmfors for numerous discussions which have led to large improvements of this paper. All remaining errors are of course only mine.

# 1 Introduction

Services offered to jobseekers, such as counselling or job-search assistance, are an important component of public employment policies. These services, however, pose several questions. The first, and most natural, is whether they are effective, i.e. whether they improve the situation of jobseekers and if this improvement exceeds the cost they represent. Another question is about the targeting of those services: i.e. who should be offered participation in these programs? Yet another question is how they should be offered. While traditionally they have been offered by the Public Employment Service (PES), questions have arisen about the optimal organization method. Does the PES have the capacity to offer quality and innovative services at the lowest cost and is it able to respond to the constantly renewed needs of jobseekers? In this context, the use of private operators has emerged as a promising alternative.

To varying degrees, and also with time fluctuations, many countries have engaged in outsourcing operations. The most extreme and emblematic case is that of Australia, which has outsourced all its employment services for 20 years. There, the PES has sole charge of regulating the market. This consists of publishing the calls for tenders, selecting the companies and managing the successful completion of the contracts. The PES also sets precise guidelines for the content of the programs offered by the operators.

The UK has also gradually turned to private operators. By 2005, the Employment Zone program in high-unemployment urban regions was using the services of private operators for hard-to-place jobseekers. Under the Work Programme system, introduced in 2011, the use of private operators has been extended to the whole country and a wide range of jobseekers. The Work Programme ended in April 2017 and was replaced by the smaller Work and Health Programme,

which is still delivered through private providers and outcome-based contracts.

The Netherlands has also opted for private operators since 2002. In this country two systems coexist. One is national and targets jobseekers receiving unemployment benefits. The other is run by the municipalities and concerns individuals receiving assistance income. In both systems the employment services are largely, or exclusively, provided by private operators. Other countries in Europe, like Belgium, Denmark, France, Germany, Sweden and Switzerland, have experienced phases in which part of the services were contracted out to private operators, sometimes through large bids involving many operators (France), sometimes with just one operator (Switzerland). In those countries, the purpose was to benchmark the PES performance and to provide competitive pressure as well as using additional capacity when needed.

Those changes in the organization of the provision of employment services have been highly debated. The initial focus in the public debate is frequently on cost reduction. Private operators are seen as a way to save money on services delivered to jobseekers. However, a key dimension is the transition to employment. The success in this respect depends on the quality of services offered to jobseekers, part of which is the result of the introduction of innovations. Private operators are often presented as more innovative, but on the other hand, the forces pushing them to seek cost reduction is also perceived as a threat to quality. This reduction in the quality of services can have adverse effects on the transition to employment and thus also have an “indirect cost” through paid unemployment benefits. This leads to a set of natural questions. We phrase them in terms of the “impacts” of offering a jobseeker employment services delivered by the private sector instead of by the public sector, by which



we mean the average change that the provision of those services causes. What is the impact on the direct cost of delivering those employment services? What is the impact on indirect costs, such as paid unemployment benefit or welfare? What is then the impact on public spending, summing direct and indirect costs? However, besides public spending, there are also important questions regarding the jobseeker him/herself. What is the impact on the transition to employment? What is the impact on wage earnings? What is the impact on income as well as on wellbeing?

There have been insightful observers of the process and their analyses have raised the quality of the debate (Finn 2008, 2011). However, for a long time, there has been very little empirical evidence on the impacts of outsourcing, leaving the questions we posed above without quantitative answers. In the last five years the landscape has changed considerably. While it is difficult to comment on the impact of extreme changes like those in Australia, the UK and the Netherlands, partial outsourcing experiences in many countries have created the right conditions for learning about the impact of private provision of employment services.

More specifically, there is now a body of scientific research that has addressed the questions of whether outsourcing of employment services leads to reduced cost for the PES and improved jobseeker performance in the labor market. In this paper, we mainly focus on experiments undertaken in Denmark (Rehwald et al. 2015), France (Behaghel et al. 2014), Germany (Bernhard and Wolff 2008, and Krug and Stefan 2013), Sweden (Bennmarker et al. 2009 and Laun and Thoursie 2014) and Switzerland (Cottier et al. 2015). We also report on a study in Belgium (Cockx and Baerts 2015) which uses very different methods as well as on (Crépon et al. 2014) which address the issue of displacement effects in addition. Stefan (2016) also offers a

global view on the lesson we can draw from these studies.

These studies do not focus on radical changes, such as those in Australia, the UK and Netherlands. In fact, there are very few rigorous econometric studies of the impacts of these changes, which is partly due to the large changes that have been made. We will, however, report on a study in the Netherlands which examined the impact of changes in the payment scheme for private operators (Heinrich et al. 2011).

Our main purpose is to draw lessons from these studies. Most of them were obtained through randomized controlled trials. It is mainly the results of these studies, although not exclusively, that we report. The results have been obtained after randomly assigning a population targeted by the program to either a test group or a control group. The impact of participation in the program is then simply measured as the difference in the average cost or transition to employment between the two groups at various time horizons. Results are thus obtained both in a transparent manner and with great scientific rigor. We think this is what the public debate on the issue of outsourcing now needs.

Section 2 below discusses the types of programs that were outsourced and the corresponding contracts. It also describes how “quasi-markets” for employment services are organized in countries which resolutely adopted private operators, such as Australia, the UK and Netherlands. The main takeaway from this section is that there is not just one possible model for using private operators. Instead, many different models have been attempted.

Section 3 presents and discusses ideas behind using private providers. They are related to incentives provided in contracts to reduce costs and to innovate. The section also discusses issues related to the behavior of private providers such as their use of cream-skim-

ming and parking. The upshot is that there are potential advantages but also risks associated with using private operators. The section also shows that no gains are guaranteed and that it is thus important to evaluate the advantages of using privately provided services.

Section 4 stresses that answering the question about the impact of outsourcing is demanding. It is possible to learn from the attempts that have been made to introduce private operators but methodological aspects are important.

Section 5 presents the results of the various covered studies. The main lesson from these studies is that when considering return to employment, the private sector does not seem to make a better job than the public sector and sometimes performs significantly worse. Less expected are the results on cost. It seems that when considering direct costs (although they are difficult to measure when services are offered in-house) as well as total costs also including transfers to jobseekers, using private operators does not lead to savings on public spending. The section also discusses some other topics, such as the effect of contract features on operators' behavior, differentiated effects by operator types, the important difference between providing services and fully managing a case, and last, the importance of displacement effects in employment-services provision.

Finally, section 6 sums up the conclusions.

## 2 Contractual relationships between the Public Employment Service and private operators

Private operators can participate in the job-placement services market in a variety of ways. This section presents some of the systems in place. We focus on those that have been subject to impact evaluations and that are described in the studies listed above. Nevertheless, in order to offer as wide a view as possible, we also look at countries that have undertaken drastic changes, such as Australia, the UK and the Netherlands, although there are no econometric studies measuring the impacts of these changes rigorously. The main takeaway of this section is the large range of models that have been used.

One key characteristic of the relationship between private operators and the PES is that there is a contract. This contract details precisely several aspects of the relationship. One is the type of services that will be offered by the operators, another is the characteristic of the target population and the conditions for admission into the program. The last one is the payment structure.

Table 1 summarizes the main characteristics of the contract reported in the studies considered in the review. All those studies concern European countries: Belgium, Denmark, France, Germany and Sweden and activities that occurred in the first decades of the century.

### 2.1 Population targeted by the programs

One first aspect of these contracts is that the *target population* is a fragile group with respect to its integration in the labor market. In Cockx and Baert (2015), the population is the long-term unemployed who have not participated in any labor-market program for

two years. For Behaghel et al. (2014) in France, the target population consists of newly registered jobseekers defined as persons “at risk of long-term unemployment”. The identification was the result of a process in which jobseekers were first identified based on a score computed from their administrative characteristics and then confirmed by the caseworker during the registration meeting. For Krug and Stefan (2015) in Germany, the target population is composed of jobseekers identified by caseworkers after “soft profiling” as hard to place. The program studied in Homrighausen (2015), also in Germany, again targets hard-to-place jobseekers, defined as jobseekers with low skills, low motivation or low mobility. In Bernhard and Wolff (2006), the programs studied target unemployed in need for help.

Programs considered in the two studies in Sweden also target specific populations, all with problems of integration into the labor market. In Bennmarker et al. (2009), there are three target groups. The first includes disabled with impaired working capacity, the second immigrants with an unemployment spell of at least six months and the last youth under 25 with an unemployment spell of at least three months. In Laun and Thoursie (2014), the program targets individuals who had been collecting sickness benefits for more than two years or were collecting temporary disability benefits, were either unemployed or unable to return to their previous workplace for health reasons, and were assessed to be in need of vocational rehabilitation. In Cottier et al. (2015), in Switzerland, the program includes long-term unemployed people, defined as persons who have been registered as unemployed for at least one year, and who are eligible for unemployment benefits and/or labor-market measures.

The only exception is in Rehwald et al. (2015) in Denmark. The program they study targets newly unemployed people with long-cycle higher education. This is a population the authors consider as easier

to place. Crépon et al. 2013 study “reinforced” services for university dropouts. This population is regarded as hard to place.

## 2.2 Program content

Another feature of contracts is the *content of the program*. There are two important aspects here. On the one hand, a precise specification of what is supposed to be offered is a way to reduce the risk that the provider does not offer services of good quality. For this reason, in some cases all the services that are supposed to be offered were precisely written down. This enables close monitoring of the effort made by the provider. For example, in Behaghel et al. (2014) in France, and Krug and Stefan (2015) in Germany, there was a requirement on a number of meetings with the jobseekers, weekly in France and fortnightly in Germany. In France, the program required that the caseworker in charge of assigning jobseekers to the program never had more than 40 jobseekers to advise.

On the other hand, the precise content of the program can be left unspecified. For example, the program analyzed in Bennmarker et al. (2009) in Sweden, just specifies the duration over which services have to be provided. This can be related to an important idea behind using private providers that we will describe in section 3 below. Private providers may be more prone to introduce innovative counseling schemes. The array of commitments by the provider to offer specific sets of services that can be found in contracts reflects this double dimension of monitoring and innovation. The information we have access to through the papers we consider, however, only partially reflects the part of the competition process related to the content of the program and how it may include innovative practices. At an early stage of the selection process, potential providers are supposed to describe what their services will comprise and the value they add.

In Laun and Thoursie (2014) also in Sweden, the program is vocational rehabilitation. As such, it includes a range of services: counselling as well as job-placement and training services. In Cottier (2015) in Switzerland, the focus was on the quality of services offered to jobseekers. The range of services was the same as in most employment programs: preparation for interviews and writing resumés, but in addition it included the selection of vacancies matching the need and the profile of the jobseekers. This gave a dimension of tailor-made services. At the other end of the spectrum, in Rehwald et al. (2015) in Denmark, a strong focus was given to the services offered to jobseekers. In addition to the requirement of regular meetings, there was a requirement that jobseekers spend 40% of their time in active labor-market programs such as counselling or training.

Program content is defined in very different ways in Australia, the Netherlands and the UK. In Australia and the Netherlands, the content of the programs offered to jobseekers is precisely detailed. In the UK, however, it is left to the discretion of operators. Finn (2008), commenting on those schemes, emphasizes that finding a system that encourages innovation is not easy. He points out that too much latitude in the choice of services that can be offered may lead operators to converge towards a model that favors the inexpensive components (here job search assistance). Jobseekers in the UK had the freedom to choose provider in what were called Multiple Employment Zones. But this lasted only for a short period of time. Such a system has, however, existed for a long time in Australia and a system for evaluating the performance of operators (basically based on the comparison of performances between operators after taking into account the specificities of jobseekers) has been made available to applicants so as to assist them in their choice.

## 2.3 Payment scheme

A key contract feature is how and how much private providers are *paid*. Those payment schemes always involve several tiers. There is not a unique type of contract, but payment schemes typically involve a performance-based remuneration. The idea behind these contract features is that despite monitoring, there will always be a part of the effort made by the provider that remains unobservable. The payment scheme is a tool that is supposed to give providers incentives to make the right effort. The notion of performance used in the contract is always based on labor-market outcomes for the jobseeker. It is never based on an assessment of the gain for the jobseeker of the services offered by the provider. This is an important aspect as it might distort private providers' effort or lead them to select jobseekers to enroll in the program. These aspects, known as cream-skimming and parking, are discussed in the next section.

Frequently, contracts involve an upfront payment at enrolment and then one or two performance-based payments. In Rehwald et al. (2015) in Denmark, the payment scheme was a two-tier payment: 25% at enrolment of the jobseeker and the rest based upon successful placement within six months into a job lasting at least 13 weeks and involving at least 20 hours of work a week. Frequently, payments involve a three-tier payment structure, with two performance-based payments, one depending on placement into a job and a one based on the duration of the job.

There is, however a wide range of payment structures, even when they involve the same three-tier scheme. The upfront payment ranges from 25% in the Danish case and one study in France, but was 55% for non-profit operators in a study in Sweden and as high as 80% in a Belgian study.

Homrighausen (2014) describes the payment structure imple-



mented in Germany. It was more sophisticated and involved a malus payment in addition to the three-tier payment structure. Providers had to commit to an average placement rate (they were actually selected based on their commitment to such a placement rate). In addition to the payment based on their success with the placement of a given jobseeker, the payment received depended on their average placement rate. If this placement rate was below the rate they had committed to, they had to pay a malus.

In Switzerland, the payment scheme was totally different from the payment scheme in contracts in other countries. The provider was paid a monthly allowance for the services offered without time limit. The incentive part of the payment scheme comes from the fact that this allowance is decreasing over time. It is high during the first six months, but then divided by two for the next 12 months and then again reduced after 18 months.

A different payment scheme was adopted in the UK in the Work Programme. It includes a strong performance component. Only 10% of the total fee is paid upfront (the attachment fee) and another 10% paid upon completion of the program. The 80% remaining is paid based on transition to, but also on retention, in employment. More precisely, the first job-outcome payment was paid only after 13 or 26 weeks in employment, followed by monthly sustainment fees that could be paid for up to 12 or 18 months. The total fee and the payment scheme also depend on the characteristics of the jobseeker. There are seven categories ranked from the expected easiest to hardest placement. The total fee in 2012 ranged from £3,810 to £13,720.

Setting contract parameters at levels providing good incentives is not easy. Martin (2016), reports, for example, that in the UK the payment scheme also included performance bonuses paid above outcome and sustainment fees, reflecting higher-than-predicted

employment outcomes over a particular period. The performance thresholds that triggered payment were initially set too high and they have been subsequently lowered to better reflect the actual performance of the operators.

In the Netherlands there was an attempt from 2002 to 2005 to go one step further and move from a system of “no cure less pay” to a system of “no cure no pay”. In the first system, the provider receives part of the total fee when registering the jobseeker. In the second system, the provider receives nothing until placement in a job. This change was progressive and only concerned some groups of jobseekers (those that were close to the labor market). We report on Koning and Heinrich (2013), who study the impact of this change and is one of the few studies about private operators in the Netherlands.

## 2.4 Selection of operators

Another important aspect is the way private providers are *selected*. In a regular market, inefficient firms are forced out simply because their profits do not allow them to continue operation. Their profits might be low because of the entry of new competitors with better products or processes. This “Schumpetrian” mechanism is the result of a process in which there is a demand for their products at the price they offer. It plays a key role in the ability of the market to offer services efficiently. In quasi markets in which private providers operate, such a selection mechanism of efficient firms does not exist. Firms are granted a market that they are allowed to serve. The regulator has to mimic the market mechanism through which inefficient firms are removed.

The last column of Table 1 reports the way operators have been selected. As can be seen, the main way operators are selected is through tenders. Providers just have to apply, sometimes after

a pre-selection process. The selection of the providers that will serve the market is most of the time based on an assessment of the quality of the services that they describe in their proposal and the price requested. There is, however, little connection between past performance as participants in previous rounds and the outcome of the current call for proposal. The only study mentioning such a connection is Cottier et al. (2015) in Switzerland. In this study, there was just one provider. The studies that are considered in the present paper were not dedicated to the analysis of this dynamic selection process. We lack a precise understanding of how those dynamic incentives shaped the behavior of private operators.

The comparison with the Australian and UK cases is interesting. The focus was very much on cost reduction in the first waves of the privatization programs in those two countries. This focus was subsequently abandoned as it led to unrealistic commitments by operators and posed significant risks to the quality of the services offered (see Finn 2008).

In Australia, the system has gradually evolved through several rounds. A major redesign was implemented in 2015 to create what is now called Jobactive. During these different rounds, a selection of the operators participating in the market took place. While they were initially 300, they are now just 44. In both Australia and the UK, the performances of the operators are also compared with each other (in practice the transition rates to employment once the specificities of the jobseekers have been controlled for). The result of this comparison is summarized in the form of a star system. This star system has several purposes. It is designed to help guide jobseekers in their choices of providers (in Australia). This is done in the hope that this will reinforce the market discipline and force out inefficient operators. Another reason for the implementation of the

star system in Australia and the UK is to administratively shift the market share from less to more effective providers. An additional interesting feature of the Work Program in the UK was the introduction of so-called prime operators. These operators were in charge of the implementation and monitoring of outsourcing to a wider set of operators of which they themselves are part.

### **3 Cost reduction, quality improvement, innovation and pay for performance**

An intuitive perception of what private operators do in comparison to the PES is that they can provide services more cheaply. But this cost reduction can come at the expense of a reduction in the quality of the services: some jobseekers may receive little in the way of services, especially if they are distant from the labor market. However, private operators can be more open to innovations. The net outcome of using private operators is a mix of all those forces. So, intuitively, there are both pros and cons.

#### **3.1 Cost reduction, quality of services and innovation**

Hart et al. (1997) is a leading economic paper on the relative efficiency of private and public provision of services in general. It gives a basis for thinking about those issues. It shows that when it comes to reducing costs or improving the quality of services, the structure of the decision process for outsourcing or in-house provision of the services is crucial. The term »structure of the decision process« reflects the fact that for a government, offering a service always entails some delegation of its supply, either to a specific in-house body or to a private provider. The influential Hart et al. contribution shows that there is no general theoretical result saying that one form

of provision dominates the other. The relative performance of private and in-house provision of services depends on several factors: whether there is room for cost reduction, how strongly cost reduction can affect the quality of services offered, and how strongly innovation can improve the quality of services.

The type of outsourcing considered in Hart et al. is very basic. It simply consists of a lump-sum payment, which can be renegotiated, for the provision of services. We are far from the sophisticated payment structures described in the previous section. We discuss later what the potential additional impacts are of these pay-for-performance mechanisms. One key aspect emphasized by Hart et al. is that it is not possible to write a full contract specifying all the aspects related to the provision of services. This is especially the case for the cost and the quality of the services and the efforts made either to reduce the cost or to improve the quality. Both in the case of in-house provision and in the case where services are contracted out, the cost and the quality of services are imperfectly observable. As mentioned before, a reasonable assumption is that they are not independent. While the quality of services can be enhanced by efforts of innovation, efforts to reduce costs usually come at the expense of the quality of services.

The discussion in the previous section showed that there is not a single model for the outsourcing of employment services. Different approaches have been used. While the services to be offered are very precisely detailed in Australia and the Netherlands, they are defined only vaguely in the UK in order to leave more freedom for innovative management. Similarly, in Switzerland, the Hestia operator is given considerable latitude to define the components of the support for jobseekers. But, in France the operators have a very precise roadmap to follow.

There are several simple and intuitive results in the Hart et al. paper. First, neither private nor in-house operators do a perfect job. If the government were able to decide and perfectly monitor costs and quality of services provided by private or public bodies, it would make different choices from those made by these providers when the cost and quality are imperfect observables. Second, compared to the optimal outcome, the private sector invests too much in cost reduction (which comes at the expense of the quality of the services offered), whereas the public sector invests too little. Third, regarding efforts to promote improvements of the quality of services, both the private and public sector invest too little, but this tendency is more pronounced in the public than in the private sector.

There are two cases in which contracting out the provision of services can be a source of improvement. A first one is when the reduction of costs does not greatly affect the quality of the services offered. Another is when there is a small possibility to reduce the cost of services, but the quality can be improved through innovation. Conversely, in-house provision of services will surely outweigh the private-sector provision when cost reductions have a strong impact on quality and when innovation is not important.

What does the above analysis tell us about the outsourcing of employment services? It seems clear that it is not possible to say with confidence that using private operators is a good or a bad choice. Our discussion showed that there are at least two important dimensions. The first one is the trade-off between cost and quality. The initial tendency to base the selection of operators on the prices they offered was abandoned as it posed a significant risk to the quality of the services offered in Australia (Finn 2008). The second dimension is the importance of innovation. The previous section showed that one of the arguments supporting the use of private operators was

their supposed stronger capacity for innovation. We also discussed the existence of a severe trade-off in this respect: specifications that are too precise in contracts of the services the operator is supposed to offer might be an impediment to innovation.

Hart et al. (1997) is a useful model to think about the impact of offering jobseekers services delivered by private operators. However, the above theoretical analysis relies on a set of assumptions that are worth considering in the case of job-placement services. The first one is that, in the model, there is just one type of service to offer. However, in practice, a wide range of potential services are offered to jobseekers. They have to navigate a system which is complicated. This complexity is likely to have an impact, for example on their search behavior and their take-up of services. This is another dimension of the quality of services offered. Another assumption is that public and private operators have access to the same technology and possibilities to innovate to improve it. However, private operators might not have access to the same network of firms as the PES. There have not been studies on what innovations could be possible in placement technology, but there might be a difference between what can be achieved by many private operators and by the PES.

### **3.2 Pay for performance**

The payment scheme considered in Section 3.1 is very basic. The private provider receives a lump sum for the provision of the services. The payment structures detailed in Section 2.3 showed, however, that there is a great variety of them and also that they regularly involve the key aspect of pay for performance. These payment schemes can be seen as a way to monitor the quality of the services offered by the operator. The typical case involves a first payment when the jobseeker enrolls in the program and then a performance

component: a payment once the jobseeker has found a job of a given type within a given period of time.

Heckman et al. (2002) analyze in detail several aspects related to “pay for performance”. There are two differences between the notion of performance in contracts and the gains from receiving the services. The first one is that the performance mentioned in contracts has a short-term objective. The long-term objective is transition to stable employment with wage earnings in line with skills. But most of the time the performance specified in a contract refers to something like obtaining a job contract within six months for a job lasting at least six months. A first conjecture is that reaching this short-term goal might come at the expense of the long-term goal, especially in terms of wages. For example, there might be a pressure on the jobseeker from the operator to take a job within the time window appearing in contracts even if the job is not a good match. However, with the long-term goal of a stable integration in mind, waiting a bit more might be helpful in order to find a better match.

The second difference is related to the notion of gains itself. The term “performance” in pay-for-performance contracts is related to the average placement rate. However, Heckman et al. stress that the true performance is the difference between the actual average placement and the average placement if the clients had not benefited from the services of the provider. For example, if clients are performing well in their search for a job they might all find the required jobs without any help from the provider. It is very different from a case in which all clients get the required jobs thanks to the effort of the provider, but would have performed very poorly without it.

The above point is important because the effort made to place jobseekers is related to the change in the placement rate, but what



appears in contracts is just the placement rate. This difference can give the provider some latitude to select its clients or to tailor the efforts made. Notably, the provider can select clients that are close to employment, this way triggering payment of the performance component. Instead of enrolling all the jobseekers applying to the program, the provider can “discourage” hard-to-place ones from entering. This potential behavior is known as cream-skimming, implying that the provider only enrolls the “cream”: easy-to-place jobseekers. Pay for performance can induce such behavior. This cream-skimming behavior can only take place where providers can select or reject applicants. In many PES contracts, especially the UK and Australia, participation is mandatory and the provider has to take the clients referred by the PES. Although this does not always fully eliminate it, such a contract feature strongly limits cream-skimming.

Another potential gaming behavior is known as parking. In this case, the provider enrolls the jobseekers, but only provides a small effort to assist them. A provider might allocate overall effort to focusing on those clients who have the best chance of reaching the goal-triggering payment. This could be combined with having many other jobseekers “parked” in the program, but without offering them much assistance. A payment structure involving a substantial upfront payment might lead the provider to adopt such parking behavior.

Although those notions of cream-skimming and parking might apply to in-house services too, they are typically present in the discussions around private operators. For example, the risk of parking is a concrete illustration of the risk that the operator offers poor-quality services. This is a key aspect to keep in mind when thinking about many important features of the organization of the quasi-market. As stressed by Finn (2008), the rule used to select operators, for exam-

ple the weights given to price competition versus commitments on the quality of services, as well as announcement about the monitoring of the efforts provided by the operators, are important aspects that shape the offer made by operators and later their behavior when delivering the services.

### **3.3 Are financial incentives the only relevant ones?**

There is, however, another important notion to keep in mind when thinking about outsourcing. Like education or health care, assisting jobseekers in their search for a job can be seen as a private good, but it also has some components of a collective good: employment assistance can be seen as a step towards a more equal society.

Important contributions of the relevance for this aspect are Besley and Ghatak (2005, 2017). These papers consider the optimal production of collective goods. The crucial aspect associated with collective goods in the papers is that the activities are “mission-oriented”. The very existence in the listed empirical papers above of non-profit providers sustains the view that the production of job-search assistance services can be mission-oriented and associated with intrinsic values. This may be the case at every level from governments to organizational bodies and caseworkers.

Besley and Ghatak stress that these intrinsic values are heterogeneous. There may be different ways to consider the mission associated with assisting jobseekers in their search. For example, job-search programs involve both assistance and monitoring components. The mission behind job-search programs depends on the relative emphasis given to those two aspects. This notion of mission, as well as the heterogeneity about how the mission is perceived, has important implications for the understanding of how incentives affect the final outcome.

One of Besley and Ghatak's conclusions is that the power of financial incentives is substantially lowered in mission-oriented activities. Rather, the organization of the production of these services is important. A better consensus on what the mission is between the various levels of the decision process might foster the intrinsic motivation of agents. It can be the case that the gains from the enhancement of intrinsic motivation of agents are larger than the gains from a pure for-profit management in which this intrinsic motivation leverage is absent.

Besley and Ghatak apply the general results they obtained to two specific cases. One is about non-profit organizations. This is important for our purpose because, as mentioned earlier, in several examples in the papers we report on, there are non-profit providers and sometimes the incentives given in contracts are specific to them (see Laun and Thoursie 2014). In the current Jobactive program in Australia, as many as 50% of operators are non-profit ones. Besley and Ghatak argue that financial incentives have smaller effects in nonprofit organizations than in organizations working for profit.

The other point stressed by Besley and Ghatak is that in the public sector, innovation might be a concern. Besley and Ghatak discuss more generally incentives when services are provided by the public sector. They point out, that the enhancement of intrinsic motivation, based on sharing a common view about the essence of the mission can on one hand sustain efficient production, but may on the other hinder innovation. The reason is that innovation might be perceived by motivated agents as a challenge to the perceived mission.

## 4 How to get evidence on the impact of using private providers?

In the studies we consider, researchers make an attempt to measure the relative efficiency of active labor-market programs when they are offered by the private sector and the public sector. Although this can be perceived as an easy task, it is actually not. There has been a lot of research in recent years to think about this type of question. This section briefly reviews the main issues.

The basic idea is to compare the labor-market outcomes of two groups of jobseekers, one that participated in programs offered by the private sector and one that participated in programs offered by the public sector. Such a difference is called the "impact" of being offered the program by the private sector. For concreteness, the type of outcome variables that have been considered in empirical studies is, most of the time, employment after a given period of time, for example at 6, 9, 12 or 24 months.

Measuring the relative efficiency of programs offered by the private and public sector is demanding. A first aspect concerns the comparison made. For example, we might be interested in comparing employment outcomes when the same program is offered by private providers and the PES. However, program contents can differ. As stressed in the previous sections, and especially in Hart et al. (1997), private providers might have stronger incentives to innovate. Delegating services to private providers can sometimes be made in order to address the needs of a specific group. As an example, many programs involving private providers seek to address the needs of "hard-to-place" jobseekers and are therefore "reinforced" programs. What a measure of the relative efficiency of private and public operators means in such a case is highly dependent on the content of the public program. The interpretation of the comparison

will be different if the program implemented in the public sector is a similar reinforced program, if it is a classical job-assistance program, or if they both cost the same.

There are, however, many other important questions. One is how the two groups compared have been chosen. This might appear a technical question, but it is a fundamental one. Many debates in academic literature have been devoted to answering the question of how to choose the comparison group. One important take-away of these debates is that the ability to perform an evaluation, and its ability to inform on the relative performance of public versus private providers, is not granted *per se*. Simply observing programs when implemented by the private or the public sector is unlikely to provide relevant comparisons. To be informative about the impact of choosing a private or a public provider, more work has to be done.

When comparing a group receiving services from private operators and a group receiving services from a public operator, a key aspect is the comparability of the two groups. Any observed difference between the two groups after receiving the services has to be solely related to the fact that one program has been offered by the private sector and one by the public sector. We want to *control* for any other difference. The best case is when, before participation in programs, the two groups are statistically exactly similar. This means that any characteristic is present in the same way in the two groups. This is what *randomized control trials* achieve: starting from a large eligible population, individuals are randomly assigned to receive services from either the private or the public program (see Duflo et al. 2008). Random assignment has the desired property when samples are large enough (typical experiments include several hundreds of individuals in each group, which is enough for this “balancing property” to hold).

There are many advantages of using the random-assignment method. It is simple to understand, it is highly rigorous, it is transparent, and it cannot be manipulated. This depends, of course, on how the randomization is implemented. In Behaghel et al. 2014, in France, a specific tool was designed, the “Cohort Tool”, so that it was not possible for the caseworkers to override it. More generally, each experiment has a protocol clearly explaining how the randomization is implemented and how it is monitored. In addition to this, each experiment has “balancing” tables, showing the average characteristics of individuals in each group. Readers of a study can thus check easily that the two populations in treatment and control groups were statistically identical.

Random assignment is, however, not the only method that has been used in the studies reviewed here. Another way to build the two groups is to use a *matching* method. With this method, any jobseeker enrolled in a program offered by the private sector is matched with a “twin” enrolled in the public sector. This notion of twin means that they share the same set of observable characteristics. This is also a popular method, but compared to the random-assignment one, it has several drawbacks. A first is that it is not as rigorous. Despite all the efforts made to collect data, there may be important aspects related to labor-market outcomes and participation decisions that it is not possible to fully control for. Actually, it is very difficult to account for all the diversity of strengths and weaknesses of people with the covariates usually available. A second drawback is that the matching methodology can be manipulated by adding or removing characteristics to take into account, that can lead to changes in the estimated difference in average outcomes. Several methodological studies have shown that the results obtained with this method depends on choices about how to implement the method. When it

comes to answering highly debated questions, like the effects of contracting out employment services or providing them in-house, it is important that the method used cannot be challenged on scientific grounds.

When a randomized control trial was not implemented and when it is not even possible to use the previous “matching” method, for example because the data to characterize the population which participate in the private program is poor, an alternative strategy is to use *duration models*. We do not cover the detail of the method here, as it is more complicated and sophisticated. These methods require strong and hard-to-gauge assumptions as well as sophisticated estimation methods. We report on such a study in Belgium (Cockx and Baert 2015).

Importantly for our purposes here, if a policy is implemented at the national level, it is impossible to evaluate its impact. As a result, researchers have been unable to analyze the radical reforms in Australia, the Netherlands and the UK. The reason is that all the job-seekers have been serviced by the reformed system solely by private providers. The issue is then not about the quality of a comparison group, as with the matching method, it is about the existence of a comparison group.

A tempting solution could be to compare the situation before and after the implementation of the change, the so-called *before-after* estimation. This method is, however, considered very uncertain. The reason is simply that any change occurring simultaneously could cause the observed change. Take the case of Australia, for example. The new system was introduced in 1998. We might want to study the unemployment rate *after* the major reform and compare it to the unemployment rate *before* the reform. Doing so, we actually see a substantial improvement from 1994 to 2006. However,

as stressed by Martin (2016), it is impossible to disentangle what comes from the new system for the provision of employment services and what comes from other important changes in the macroeconomic environment. Martin mentions, for example, changes in international competitiveness and a reform of collective-bargaining arrangements.

It is helpful when the change occurs progressively and differently for different types of jobseekers. This method is called *difference in differences*. In some cases, we might learn about the impact of a reform in such a setting. This requires, however, assumptions such as that the groups would be affected in same way by other macroeconomic changes. This method does not have the same degree of validity as a randomized experiment. This setting is used in the study by Koning and Heinrich (2011) in the Netherlands. The study is important as it provides some indication about the changes in performance that occurred when the payment scheme turned from “no cure less pay” to “no cure no pay”.

Another case in which such a strategy has been used is Knight et al. (2013) in their analysis of the Private-Led Pathways to Work in the UK. The Pathways program had existed since 2003 and was provided by the public Jobcenter Plus structures in some areas, which serve as the control group. The program was expanded as a Private Led Pathways program in some new areas in December 2007 where the program didn't exist before. The difference-in-difference methodology in this case, assuming its assumptions are valid, measures the impact of the Private Led-Pathways programs compared to no Pathways program.

As previously mentioned, the outcome variables that are used in evaluations are usually the employment status some time after the beginning of the programs. These are important outcome variables



but they have limitations. We would like to have a broader view of how the participants' situation changed. For example, we would like to approach notions such as wellbeing. Being employed is correlated with such notions, but there are many aspects missing. One important aspect obviously missing is, for example, earnings. Are incomes of participants larger after they have participated in programs provided by the private sector than when they have participated in programs provided by the public sector? A detailed assessment of the future economic situation of program participants is important. Another important aspect is program costs. Learning about the impact on costs enables researchers to perform cost-benefit analyses. This means a detailed assessment of how participants are impacted, how public spending is impacted and how the whole economy is impacted. Despite all the effort made to evaluate private versus public providers, it has not so far been possible to access all the information necessary to undertake detailed cost-benefit analyses.

## **5 What do we learn from the studies?**

In this section we discuss the results obtained in the studies listed in Section 2. We first describe the results study by study (Section 5.1) and then discuss what we have learnt from the studies on a number of important topics (Section 5.2).

### **5.1 Direct evidence from the studies**

Table 2 presents an overview of the results. The first column shows the method used. Most of the studies are randomized control trials. Another important aspect reported in the first column is the content of the programs that were offered by the two sectors. There is a large array of situations. For example, Behaghel et al. (2015) report the

results of an experiment in France in which three groups were considered. One group was assigned to regular in-house services, while the two other groups were proposed for a reinforced program with exactly the same content, one being offered by the private sector and one in-house.

Most of the time, however, the studies involve just two groups: one participating in the program offered by the private sector and one the program offered by the public sector. The two programs are usually very similar. This is the case in, for example, Laun and Thoursie (2014) in Sweden and Krug and Stefan (2015) in Germany. In other studies, this is not the case. For example, in Rehwald et al. (2016), in Denmark the private provider can choose the set of services it wants to offer, under some constraints such as a minimal "quantity" of services being offered. This is an important dimension since, as stressed in Hart et al. (2005), the ability to innovate is an area of improvement that private providers can, at least theoretically, exploit more fully. This is also the case in Cottier et al. (2015) in Switzerland, where the provider Hestia proposed a new innovative way to provide job-search assistance.

Column 2 reports the outcome variables studied. All studies are based on the comparison of employment at different time horizons. In some cases, the comparison is made over a long period. This holds in, for example, Cottier et al. (2015), where the comparison is made over a period as long as five years. In Laun and Thoursie (2014) in Sweden, jobseekers are also followed over a long period (24 months), but in most of the studies, the duration of the follow-up is 12-18 months.

Impacts on variables such as received unemployment benefits, earnings, contributions to social security and program costs are less frequently reported. These are, however, important variables when

it comes to performing a cost-benefit analysis. Thorough such analyses (in the manner of Meyer 1995) have not been made. In some cases, partial cost-benefit analyses have been implemented, examining the impact on expenses of the PES, mainly the cost of providing services and paid unemployment benefits. Interestingly, Bennmarker et al. (2009) in Sweden, propose measures of the wellbeing of participants. Some interesting results are obtained from those variables.

Column 3 reports the main results. The general lesson from all the studies surveyed is that, in most cases, receiving services from a private provider did not lead to an improvement in employment outcomes, and in some cases, led to a worsening of them. Over the seven main studies in our comparison (marked with a star in the first column of table 2) only one shows an improvement in the short run, two no difference at all and four a worsening. Those effects are however only observed in the short run. They disappear after some time (usually one-to-two years). On one hand, it is normal that those effects disappear after some time: in most job-search models searching only changes the duration before a transition to employment. In those models, in the long run every jobseeker eventually finds a job. On the other hand, the quality of the match can matter. It can affect the duration of a job as well as earnings. Although the studies we consider have usually been able to follow jobseekers over one-to-two years, one of the studies (Cottier et. al 2015) was able to follow jobseekers over five years. In this study, the results in the short run (positive) reverse later (and thus become negative) and then vanishes.

Laun and Thoursie (2014) in Sweden find that in-house services perform better than services provided by the private sector. The study shows that, compared to the group receiving in-house services, the situation of those receiving services from a private pro-

vider worsens temporarily. The outcome variable they consider is the share of individuals in employment. After 10 months, for those receiving services from private providers, this share is 2.5 percentage points lower than for those receiving in-house services. This is a substantial change as the employment share of those receiving in-house services at this horizon is 10%. Thus, the order of magnitude is a 25% reduction. However, in this study all those differences disappear later: at 24 months there is no significant difference between the two groups.

Krug and Stefan (2015) in Germany count the number of days in different labor-market situations over 18 months and show that, in the eastern German employment center of their study, there is an increase of 70 days in the number of days in unemployment when receiving services from a private provider. This is a substantial impact as the number of days in unemployment over the 540-days period studied for those receiving in-house services is 303. Thus, it represents a 23% increase. This increase is associated with a reduction in the number of days in employment (24). Interestingly, it is also associated with a reduction in days (47) in which individuals have withdrawn from the labor market. The authors do not provide a detailed discussion about how to interpret this last result. However, it could be interpreted as the fact that the private program holds job-seekers longer in active search.

There is however one caveat about this study. The program is a reinforced one dedicated to assisting hard-to-place jobseekers. It is so in both groups, the group assigned to the private program and the group assigned to the public program. However, only 80% of the job-seekers assigned to private providers were enrolled in the program, the remaining 20% for some reason did not enroll. They were offered regular services from the PES, which are less intensive than the

services received by the group assigned to receive services from the PES. Thus, the study compares a group receiving intensive services offered by the PES and a group where only 80% obtain the intensive services provided by the private operator (and the rest regular non-intensive services). The comparison therefore underestimates the efficiency of private providers.

Behaghel et al. (2015) in France also find private providers to be less efficient than the PES. This study involves three groups, one of them receiving regular services and the two other reinforced services offered either in-house or by private providers. The study is thus also able to measure whether or not reinforced services are efficient in addition to the comparison between private and public providers. The finding is that offering in-house reinforced services increases employment strongly. The increase is fast: after three months, the increase in the probability of exit to employment is 9 percentage points. Compared to the average employment rate after six months, 20%, this implies a 45% increase. This impact is sustained over most of the twelve-month follow-up period, although it starts to decline at this horizon. In comparison, the private program has a lower but increasing impact. At six months, the impact is only half the impact of the public program and the difference is statistically significant. However, the impact raises over time and, at the end of the period, there is no longer any difference in employment between the two programs.

In Rehwald et al. (2015) in Denmark there is no impact of receiving private services instead of in-house services at 3, 12 and 15 months. The employment rate improves progressively, from 24% at three months to 53% at 15 months, but without any difference between the two groups. The authors also consider several other outcome variables than regular employment: subsidized employment, unem-

ployment and receiving unemployment benefit. No significant differences are detected.

Bennmarker et al. (2006) also find the impact of private provision of employment services to be limited. Among the three groups they consider (disabled, immigrants and adolescents), the only positive impact of private instead of public provision observed is for immigrants. The authors find that earnings increase significantly for this group. For the two other groups, the employment outcomes are not affected. Interestingly, this study also analyzes impacts on measures of individual wellbeing. This is worth noting, as well-being has been recognized as an important dimension of performance and the OECD has devoted efforts to measure it. For disabled individuals receiving the services offered by a private provider, there is no impact on any economic variable except a worsening of well-being indicators. The authors are very cautious and tentatively explain the result as related to disappointment after high expectations from the private program. The study also provides estimates of impacts on earnings at different time horizons. For immigrants there is a significant improvement in earnings that can be detected as soon as after three months. The difference remains significant after 12 months. Similar results (positive on earnings for immigrants, negative on wellbeing for disabled) are, however, not observed for the population as a whole.

Cottier et al. (2015) in Switzerland find that the services offered by a private provider might have a positive impact on participants. The effect they detect is substantial, but temporary. Actually, one strength of this study is its ability to follow participants over a period as long as five years. After one year, the share of employed participants increases by 4.6 percentage points when receiving services from Hestia, the private provider. However, a year later, the impact

reverses and the share in employment is 2.5 percentage points lower. The difference widens and reaches 6 percentage points two years after the start of the experiment. However, the difference between the two groups progressively disappears. After five years there is no longer any significant difference.

Cockx and Baert (2015) find that providing reinforced services improves the exit rate from unemployment. Their simulation of the estimated model shows that the exit rate jumps from 8.8 percentage points to 30.4 percentage points, i.e. a 250% increase when receiving employment services from either the PES or the private provider. The 21.6 percentage-point difference can be decomposed in increases of 11 and 10.6 percentage points in exits to employment and from the labor force, respectively. For-profit-operators perform better than the PES with a difference of 2.8 percentage points in exit to employment. These results are interesting, but when considering them we have to account for the difficult observational context faced by the authors. This context forces them to make very strong assumptions (for example, it would not be possible due to the limitations of the method, to consider a set of effects as rich as in Cottier et al. (2015) – one other strong limitation the authors struggle with is the fact that the hardest-to-place jobseekers were assigned to in-house services).

## **5.2 Evidence on some further topics**

The previous results offer evidence on the difference in performance between private and public providers. The mechanisms at work are not documented. We now consider several other relevant topics.

### **Impact on costs and cost-benefit analysis**

A key aspect in the discussions about outsourcing of employment

services is that private operators are likely to cut costs. However, as discussed before, private providers might also reduce the quality of services. As a result, they might maintain jobseekers longer in unemployment. This is likely to mean that jobseekers receive unemployment benefits during a longer period. From a public-spending perspective, the whole cost associated with a jobseeker includes both the direct cost of delivering services and the indirect cost related to paying unemployment benefits. An objective of the government is usually to keep down this total cost. In this section, we discuss the impact on those two costs in the different studies we consider. Not all of them were able to document such an impact. The reason is that, even if direct costs are well observed for the private programs, measuring those costs is not always easy when services are offered by the public sector.

There are several important lessons. The first one is that the evidence tends to show a smaller total cost when services are offered in-house. In Behaghel et al. (2015) in France and Rehwald et al. (2015) in Denmark, the total cost is found to be smaller when services are offered in-house. The difference can be important: in Behaghel et al. it is as large as €2,300 over one year, compared with the total cost in the control group, which reaches an average of €22,000. In Cottier et al. (2015) in Switzerland the total cost is found smaller when services are delivered by the private provider, but the difference is not statistically significant.

Another lesson is that unlike what was expected, the direct cost of providing services is not always smaller when they are offered by the private sector. The difference can be substantial: services offered by the public sector are, for example, 20% cheaper in Rehwald et al. in Denmark and 59% in Behaghel et al. in France. In Cottier et al. services offered in-house are cheaper in the short run but, after four



years, they exceed the direct costs when the program is offered by private providers.

A last important lesson is that indirect costs, paid unemployment benefits or welfare, are found either smaller or similar when services are offered in-house in studies which report on them. For example, in the case of France the difference is €1,420. This reduction is quite small in relative terms.

### **Cream-skimming and parking**

As discussed in Section 3, the risks of cream-skimming and parking are two potentially important problems with private provision of employments services. But what is the evidence on this?

Heckman et al. (2002) provide some results on this aspect in their assessment of "performance standards" in the Job Training Partnership Act (JTPA) in the USA in the late 1990s. It has then been scaled up to be used in many other programs. Performance standards is a system introduced in the JTPA. The main idea is to define and measure performance at the job center level and to allocate the budget of further rounds of the program on the basis of results. The measurement of global performance is based on several short-term outcomes, such as employment, wage and rate of program completion.

Heckman et al. claim that the focus on cream-skimming is irrelevant. Cream-skimming means that the provider rejects some hard-to-place applicants in order to focus on jobseekers closer to the labor market for which it will be easier to obtain results triggering the payment. The authors' point is that this is a problem under two circumstances only. The first is if the gains are smaller for jobseekers close to the labor market. The paper shows results proving that this is unlikely. The second case is when the government puts more weight on the improvement of the situation for jobseekers that are

far from the labor market. Then, even if the gain from participation is the same for all jobseekers, the focus on jobseekers closer to the labor market induced by the pay-for-performance mechanism (and thus a partial exclusion from the program of hard-to-place jobseekers) causes an aggregate loss from the government perspective.

There have been other studies of cream-skimming and parking. Heinrich and Koning (2011), in the Netherlands provide some interesting additional findings. The case studied is a partial and progressive switch of the payment system from “no cure less pay” to “no cure no pay”. These changes allow the authors to identify impacts on several interesting outcome variables. The first one is whether the clients either refuse participation or were denied participation by the operator, which is something the authors interpret (with caveats) as cream-skimming. They actually find that turning to a “no cure no pay” system leads to an increase in the share of assigned clients returning to the Public Employment System, especially for jobseekers receiving disability benefits. The second one is that the switch is associated with an increase in the placement rate, but mainly to short-term employment. Overall, the study finds that operators respond to high-powered incentives in line with cream-skimming behavior.

Another study provides some results on parking. Behaghel et al. (2015) in France, were able to classify jobseekers according to their likelihood of returning to employment absent the program, something they interpret as *distance to employment*. They are able to measure the performance of private operators and also the performance of the PES, not just the relative performance as is the case for the other studies described. When looking at how results depend on distance to employment, they show that the private program performs significantly worse for jobseekers with smaller possibilities of getting back to employment. This is interpreted as evidence of parking behavior.

## Short-term objectives in contracts

Another point addressed in Heckman et al. (2002) is that the fulfillment of short-term objectives can come at the expense of long-term objectives. The hypothesis is that contract features give operators incentives to match jobseekers and vacancies so as to fulfill the criteria triggering payment at the potential expense of the quality of the match. Efforts made by providers to get the performance-part payment might push their clients to take a job that is not a good match for them. Waiting a bit longer might lead to a better job in the long term. To analyze this, the authors again take advantage of the experimental dimension of the JTPA program. They consider a large number of cells based on clients' characteristics. Within each cell, they first measure the average short-term performance of participants. This is the simple part. They also measure the long-term gains. Thanks to the experimental design, it is simply defined as the difference between the average outcome of participants in the cell and the average outcome of those assigned to the control group in the same cell. They show that the correlation between long-term gains and short-term contract-based performance is weak and negative. This finding implies that short-term performance is at best not informative about long-term performance.

The findings of Cottier et al. (2015) in Switzerland echoes the above result in Heckman et al. (2005). As discussed above, the comparison between private and public providers in the Cottier et al. paper shows that there is first a better result for the private provider, but that it vanishes after a year and then actually reverses (and in the end, vanishes after five years). The authors interpret this finding as related to the fact that the provider might exert "some pressure" on the jobseekers to take a job swiftly. This job, accepted under "pressure", might, however, be a bad match with the skills of the jobseeker.

## Providing services versus managing cases

One important aspect is that providers do what is written in their contract. Usually it is providing services. However, managing a case is different. It involves the provision of services but also a larger set of actions related to paying unemployment benefits and checking administrative details regarding the registration as an unemployed person. Using private operator services might have an impact on the employment services offered to jobseekers, but it might also have an impact on all the other services and actions related to the management of the case.

Behaghel et al. (2015) report a striking result in this respect. They show, as explained above, that the exit rate to employment is larger for the PES than for private operators. This is related to the type of services they offer. But the difference is even larger when considering any form of exit from the unemployment register. This is important for the cost perspective, because being on the unemployment register is a key condition for receiving unemployment benefits. When looking at the other types of exits, they indeed see that there is a reduction of 4 percentage points for the PES but of 8 points for the private operators. This can at first be seen as a positive result: reinforced counselling keeps jobseekers in the labor force. However, a close examination of the results shows that this is related to a difference in the share of jobseekers that have been struck off the list. This share is usually very small, a few percentage points. It is unchanged for jobseekers receiving services from the PES, but falls to zero for those receiving services from private operators. This is also a result which is observed in Krug and Stefan (2015) in Germany. They show that in-house services lead to a decrease in unemployment, the counterpart of which is an increase in exit rates to both employment and a withdrawal from the labor force.

## Services offered to jobseekers and types of providers

Section 3.1 discussed that one key aspect in the debate is the type and the quality of services received by jobseekers. Usually this is very difficult to observe. This is because the PES and private operators have their own ways of recording the services they provide.

In Bennmarker et al. (2006) in Sweden, the authors directly asked jobseekers about the type of services they received through a survey. The results show clearly that the services provided by private operators were more intensive. There were improvements in the number of meetings with caseworkers, in job searchers' feelings that meeting the caseworker helped in job search, in the number of vacancies that were proposed by the caseworker, etc. The study also shows that there was an improvement for most jobseekers in the participation in job-search training and in job fairs (for immigrants).

Behaghel et al. (2015) compare the performance of private operators according to their type. They are able to identify three types of operators: temporary help agencies, consultancies specialized in the placement of unemployed jobseekers, and large international job-placement firms. Temporary-help agencies, despite their experience in placement and their existing networks of firms, have a significantly lower performance. This raises the issue that the mastering of the placement technology might be an important issue when thinking about outsourcing placement services.

## Displacement effects

Another study in France, Crépon et al. (2013), found a temporary positive impact of the program offered by the private sector. They examined the impact at 8, 12 and 20 months. In this study, the comparison is between a group of youths receiving reinforced services from private providers and a group of youths receiving regular

services form the PES. The study tries to answer the question of whether job-search programs create jobs or simply rearrange the order of jobseekers in the queue to employment. Using a specific design, it is shown that displacement effects exist. The authors find a substantial and significant difference between the test and the control group. Part of the difference comes from the fact that the control group's employment situation worsens (the study introduces "pure" control groups in which neither the youths nor their competitors in the labor market receive the program to which the standard control group is compared). The interpretation of the finding is simple: jobseekers compete in the labor market: when some of them are assisted in their search, they perform better, but the fact that they find a job does not create a new job. The job they have found because they were more efficient in their search would have been found by somebody else absent the program.

The authors also show that the displacement effect is larger in weak labor markets: when jobs are scarce, assisting jobseekers just changes who get the jobs. This reminds us that the very idea of job-search assistance is that there are frictions in the labor market: because it is difficult to have access to and process all the relevant information, there are too few matches between jobseekers and vacancies and they are often of bad quality. Job-search assistance is supposed to both increase the number of matches and improve their quality. The results on displacement shows that the objective to increase the number of matches is not met when the number of available jobs is small, which is also a situation in which governments tend to put more resources into search assistance. The main potential effect of job-search assistance in such a situation will thus be to improve the quality of matches.

## 6 Conclusions

In this contribution we have tried to draw lessons from the studies on the impact of outsourcing services offered to jobseekers that could be useful for the public debate. This debate has focused on various aspects associated with the use of private operators. The first is cost reduction. But the debate has also highlighted the risks that this could entail for the quality of services. Finally, a last dimension in the debate is the innovation capacity of private operators.

Pay-for-performance systems have been set up to try to control the quality of the services offered. They are not themselves without problems and present the risk that the operator only parks the jobseekers without providing them with much assistance or selects them to receive only those that can most easily find jobs (cream-skimming).

The mode of selection of operators (the organization of the markets), the incentives given to the operators in their contracts and the monitoring of the efforts they make all reflect attempts to balance these aspects. One of the first lessons of our overview of existing systems is that there is not a single model but many approaches. They differ in terms of incentives, monitoring of operators' efforts, and the freedom to propose integration strategies. The global experience using private-operator services is more a set of trial-and-error outcomes than the adoption or rapid convergence to a self-evident model.

There are both potential gains and risks with outsourcing to private providers. Some countries have opted for radical changes and adopted systems in which all the services offered to jobseekers are awarded to private operators. The detailed observation of their modes of organization offers many lessons on the potential gains and risks with privatization of employment services. However,

the absence of control groups not encompassed by these radical reforms make them difficult to use in order to evaluate the relative performance of private and public operators when it comes to answering questions like: Is there a reduction in costs? Is there an improvement in employment prospects of jobseekers? What is the impact on direct program costs and on the costs of transfers to jobseekers in the form of unemployment benefits or welfare?

The answers to these questions are, however, essential to inform policy choices. Here we have attempted to consider evaluations that give the most relevant information. In many countries, experiments have been conducted in which only part of the services were offered to private operators. The experiments have been conducted as randomized control trials. They provide the most credible answers to the previous questions about the impacts of using private operators.

The main lesson from these experiences is that using the services of private operators does not seem to lead to improved rates of return to work. Over the seven main studies we can consider to form a comparison, two show no difference, four show a worsening in the short run and one an improvement in the short run. Differences usually disappear after one year. Two caveats are worth noting for these studies. The first is that the time horizon is short: one to two years in most studies. One study was able to follow jobseekers for a long period of time (the one showing an improvement in the short-run). It shows that the improvement in the short term comes at the expense of a worsening later, which points to the fact that the quality of the match matters. The second caveat is that a study in France not devoted to measuring the relative efficiency, but rather displacement effects in job-search assistance, shows that in a weak labor market these displacement effects are very large and that the overall effect of reinforced job-search assistance is quite limited.



It has also not been found that the use of private operators has led to a fall in direct program costs. On the contrary, these costs tend to be higher for private operators than for the PES. Costs for transfers to jobseekers are also smaller when services are offered by public providers. This is related to the fact that the PES according to most of the studies offers services leading to better employment outcomes in the short-run. Then the total expenditure on jobseekers tends to be higher when they receive services from private operators.

A final set of results focuses on the incentives given in contracts. The main message is that operators respond to these incentives. This leads them to optimization strategies. These may include well-known parking and cream-skimming behaviors, but also more subtle distortions related to the difference between short-term goals on which payment decisions are made and long-term goals. The results obtained show that such behavior exists, although the extent of the loss associated with it cannot be measured.

To sum up, using private operators is not a panacea for helping jobseekers to find jobs. The studies of the relative efficiency of private providers have not examined a single set-up but rather a range of different models. They favor more or less of innovation, there is more or less of monitoring of the services offered, there is more or less of pay-for-performance schemes. Nevertheless, the studies that have been made have not in general found private providers to be more efficient than public providers. Rather, the result tends to be the reverse. Therefore, it is highly uncertain whether increased use of private providers of employment services can radically improve the performance of labor-market policy. At least it is clear that successful outsourcing of employment services to private providers is not an easy task. There are many parameters to be determined of

which we have insufficient knowledge. Only an approach involving well-designed possibilities for measuring the impacts of the changes introduced is likely to lead to the best model for using private operators – if there is one.

## References

- Behaghel, L., Crépon, B., and Gurgand, M.** (2014). Private and Public Provision of Counseling to Job Seekers: Evidence from a Large Controlled Experiment. *American Economic Journal: Applied Economics*, 6(4), 142–74.
- Bennmarker, H., Grönqvist, E., and Öckert, B.** (2013). Effects of contracting out employment services: Evidence from a randomized experiment. *Journal of Public Economics*, 98(0), 68–84.
- Bernhard, S. and Wolff, J.** (2008), Contracting out placement services in Germany: Is assignment to private providers effective for needy job-seekers?, IAB Discussion Paper 5/2008.
- Besley, T., and Ghatak, M.** (2005). Competition and incentives with motivated agents. *American economic Review*, 95(3), 616–636.
- Besley, T., and Ghatak, M.** (2017). Pro-Social Motivation and Incentives. Forthcoming *Annual Review of Economics*
- Black, D. A., Smith, J. A., Berger, M., and Noel, B.** (2003). Is the Threat of Reemployment Services More Effective Than the Services Themselves? Evidence from Random Assignment in the UI System. *American Economic Review*, 93(4), 1313–1327.
- Card, D., Kluve, J., and Weber, A.** (2010). Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. *Economic Journal*, 120(548), F452–F477.
- Cockx, B., and Baert, S.** "Contracting Out Mandatory Counselling and Training for Long-Term Unemployed: Private For-Profit or Non-Profit, or Keep It Public?." (2015).
- Cottier, L., Kempeneers, P., Flückiger, Y., and Lalive, R.** (2015). Does Outsourcing Job Search Assistance help Job Seekers Find and Keep Jobs?. *IZA Discussion Paper*.
- Crépon, B., Dufló, E., Gurgand, M., Rathelot, R., and Zamora, P.** (2013). Do labor market policies have displacement effects? Evidence from a clustered randomized experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, 128(2), 531–580.
- Dufló, E., Glennerster, R., and Kremer, M.,** (2008), Using Randomization in Development Economics Research: A Toolkit, *Handbook of Development Economics* 4, 3896–3962.

- Finn, D.** (2008). The British ‘welfare market’. Lessons from contracting out welfare to work programmes in Australia and the Netherlands, University of Portsmouth.
- Finn, D.** (2011). Sub-contracting in public employment services. Review of Research Findings and Literature on Recent Trends and Business Models, rapport à DG Employment, Social Affairs and Inclusion at the European Commission.
- Hart, O., Shleifer, A., and Vishny, R. W.** (1997). The proper scope of government: theory and an application to prisons. *The Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1127-1161.
- Heckman, J., Heinrich, and C., Smith, J.** (2002), The Performance of Performance Standards, *Journal of Human Resources* 38, 778-811.
- Homrighausen, P.** (2014) *Differential pricing and private provider performance* (No. 25/2014). IAB-Discussion Paper
- Knight, G., Salis, S., Francavilla, F., Radu, D., Hevenstone, D., Mocca, E., and Tousley, B.** Provider-led pathways to work net impacts on employment and benefits. 2011 (No. 113). DWP working paper.
- Koning, P., and Heinrich, C. J.** (2013). Cream-skimming, parking and other intended and unintended effects of high-powered, performance-based contracts. *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(3), 461-483.
- Krug, G. and Stephan, G.** (2013) Is the contracting-out of intensive placement services more effective than provision by the pes? evidence from a randomized field experiment. *IZA Discussion Paper 7403, IZA.*
- Laun, L., and Thoursie, P. S.** (2014) Does privatisation of vocational rehabilitation improve labour market opportunities? Evidence from a field experiment in Sweden. *Journal of health Economics*, 34, 59-72.
- Martin, J. P.** (2016) Whither activation policies? Reflections for the future. *IZA Policy Paper No. 114.*
- Rehwald, K., Rosholm, M., and Svarer, M.** (2015). Are public or private providers of employment services more effective? Evidence from a randomized experiment. *IZA Discussion Paper 9365, IZA.*
- Stephan, G.** (2016) Public or private job placement services—Are private ones more effective?. *IZA World of Labor.*

**Table 1: Contract features for private providers in different studies**

| Paper  | Target   | Program Content  |
|--|--|--|
| Belgium<br>2006-2009<br>Cockx<br>and Baert<br>(2015) | Unemployment benefit recipient registered for at least 21 months and not offered any counselling or training in the past two years. At the end of a five-day in-house orientation session, assignment by the caseworker to a provider (in-house, FPO, NPO). Jobseekers with peripheral problems are assigned to in-house services. | Implementation of the program decided at the orientation session. Can involve training. Program lasts at least six months.   |
| Denmark<br>2007-2011<br>Rehwald<br>et al.<br>(2015)  | Newly registered unemployed with long-cycle higher education.  | Program lasts two weeks. Regular meetings - update of CV - wide range of services: counselling, job placement and training - provider cannot refuse applicants. Participation in those services must correspond to 40% of the time in the program. |
| France<br>2007-2008<br>Behaghel<br>et al.<br>(2015)  | Jobseekers identified as persons at risk of long-term unemployment when registering.   | Program lasts six months - weekly meetings - caseworkers have a caseload with no more than 40 jobseekers - providers cannot refuse to enroll applicants except for good reason.  |
| France<br>2008-2009<br>Crepon et al. (2014)          | Educated youth (with at least some university education) unemployed for at least six months.   | Weekly meetings - dedicated caseworker - to be offered suitable vacancies - participation in search workshop (CV writing - search channels - preparation for interviews etc.).   |

**Contract features****Selection procedure**

Total fee paid according to a two-tier payment structure. 80% paid at enrolment, the 20% remaining paid according to a performance target set locally. Reference price given €2,757.50. Awarded providers' prices ranged from €2,350 to €3,300.

Call for tender for 6,000 pathways. 14 lots. Criteria for provider selection are: implementation methods (50%); expertise from past experience (20%); location (10%); and price (20%).

Total fee paid according to a two-tier scheme. 25% corresponds to operation subsidy and is paid weekly while the jobseeker participates in the program. The remaining 75% are paid based on performance. The criteria are transition within six months to regular employment involving at least 20 hours a week and lasting at least 13 weeks. The median total fee is around €2,000.

Tendering round in 2010 - potential contractors were requested to submit a proposal. A key element of the proposal was the total price for one participant.

Compensation in three parts: 40% at registration, 30% if a six-month job has been obtained within six months, and 30% if the job lasted six months. Total fee of selected bidders ranged from €3,000 to €3,947. The provider has the obligation to serve any applicant.

Selection after a call for tender. Criteria involve the quality of the services provided and the total fee.

Compensation in three parts: 25% at registration, 40% if a six-month job has been obtained within six months, and 35% if the job lasted six months. Total fee of selected bidders ranged from €1,600 to €2,100. The provider has an obligation to serve any applicant. No more than 40 jobseekers per caseworker.

Regional invitation to tender - contestant selection based on the price offered and the quality committed to.

**Table 1: Contract features for private providers in different studies**

| Paper   | Target   | Program Content   |
|---|--|---|
| Germany<br>2005<br>Bernhard<br>and Wolff<br>(2008)      | 'Needy' jobseekers.  | No description.   |
| Germany<br>2009<br>Krug and<br>Stefan<br>(2013)         | Jobseekers profiled<br>as "hard-to-place"<br>when registering.   | A meeting at least every<br>two weeks - providers were<br>free to add any service they<br>want - cannot refuse to<br>enroll jobseekers except<br>for good reasons.  |
| Germany<br>2008-2010<br>Homrig-<br>hausen<br>(2014)     | Hard-to-place unemployed.  | Providers have to clearly<br>describe their integration<br>strategy in the tendering.   |
| Sweden<br>2007-2008<br>Benn-<br>marker et<br>al. (2009) | Disabled with impaired work-<br>ing capacity.<br>Adolescents under 25 years<br>with an unemployment spell<br>of at least three months.<br>Immigrants with an unem-<br>ployment spell of at least six<br>months (excluding individuals<br>under age 25) | The provider is free to<br>choose the technology<br>to assist jobseekers. The<br>program lasted at most<br>six months for disabled<br>and immigrants and three<br>months for adolescents.<br>Participant could not<br>have access to regular<br>PES services during this<br>period. The provider has<br>the obligation to serve any<br>applicant. |

| Contract features   | Selection procedure   |
|---|---|
| No description.   | No description.   |
| Three-tier payment structure. Upfront payment (€700-990) and two performance-based payments (€150 -1,500). In addition a minimum placement rate is specified and a malus paid in case of insufficient placement.  | No description.   |
| Upfront payment at job-seeker registration (chosen by the local employment agency). Performance-based component: paid in two tiers if a job is found during the first three months and then, after six months, if the job has lasted six months. A balancing risk premium is granted to the firm in case the jobseekers drop out but received services for at least four months. Malus: as part of the bidding process, private providers have to commit to an average placement rate (which has to be above a local-agency-based minimum). If the actual placement rate is below the committed placement rate, a malus has to be paid. | Hidden auction based on three criteria: integration strategy, performance based fee and committed target.   |
| Total fee paid in three parts: 40% upfront, 30% if a three-month job has been obtained within three months, and 30% if the job lasted three months. The provider has the obligation to serve any applicant.   | First stage: selection of bidders based on their proficiency. Second stage: bidders submit a proposal describing their method and giving a price. Selection is based 60% on quality of method and 40% on price. |



**Table 1: Contract features for private providers in different studies**

| Paper   | Target  | Program Content   |
|---|---|---|
| Sweden<br>2008-2010<br>Laun and<br>Thoursie<br>(2014) | Individuals in need of vocational rehabilitation with sickness benefits for more than two years or who were collecting temporary disability benefits, were unemployed or unable to return to their previous workplace for health reasons. | Vocational rehabilitation program, includes counselling, job-placement and training services. |
| Switzerland<br>2006-2007<br>Cottier et al.<br>(2015)  | Employable jobseekers who are in long-term unemployment   | Tailored services preparation for interviews, CV writing, selection of vacancies.             |

**Contract features**

Compensation scheme: provider can receive up to €6,700, paid in three steps. Different payment structure for FPO and NPO: 1. Assignment fee: FPO 45%, NPO 55%. 2. Acquiring employment: FPO 25%, NPO 20% 3. Retaining employment for six months: FPO 30%, NPO 25%.

**Selection procedure**

Public tender. Compensation scheme was determined in advance. Contestants assessed based on an aggregated ranking of the services offered, degree of individualization, labor market relevance, methodology, degree of innovation and qualifications of the personnel.

No fee but a monthly allowance decreasing over time: €620/month for the first six months, €310/month for months 7-18, and €220/month thereafter.

A pilot project with Hestia as the single provider.

The seven studies appearing with a \* are the studies we consider in the final comparison.  
FPO = For-Profit Organization.  
NPO = Non-Profit Organization.

**Table 2: Impact of services provided by private operators  
- results from various studies**

| Paper   | Comparison and take-up   | Outcome variable and duration  |
|---|--|--|
| Belgium<br>2006-2009<br>Cockx and<br>Baert (2015) | <p>Sophisticated duration analysis devoted to disentangling composition effects (for example jobseekers with peripheral problems assigned to in-house services) from the provider effect.</p> <p>Measures different impacts of program when offered by FPO, NPO and in-house compared to no reinforced services.</p> | <p>Duration of unemployment spell and duration of employment spell if any. Also an attempt to evaluate impact on costs. Costs are imputed for in-house services as the reference price in the call for tender.</p>   |
| Denmark*<br>2007-2011<br>Rehwald et<br>al. (2015) | <p>RCT with two groups: one group receiving services offered by private providers and one group by public providers. Providers are free to determine what type of services they want to offer.</p>   | <p>Transition to regular employment and to subsidized employment. Receiving unemployment benefit. Being registered as unemployed. Cost of services received. Amount of transfers.</p> <p>Followed for 15 months.</p> |
| France*<br>2007-2008<br>Behaghel et<br>al. (2015) | <p>RCT with three groups: two groups received the same reinforced program offered either by private or public providers. Take-ups for reinforced services for those groups are respectively 30% for the public program and 40% for the private program. One group received regular non-reinforced services.</p>      | <p>Transition to employment after 3, 6, 9 and 12 months. Paid unemployment benefits and program cost over 12 months.</p>   |

**Main results****Additional results /  
comments**

Large impact of receiving services either in-house, or provided by FPO and NPO. Program participation increases exit rate from unemployment compared to the group receiving no services (+21 percentage points). Impact larger for FPO (+2.8 percentage points) than for in-house providers.

Many assumptions behind the econometric methods (use of a specific duration model to account for unobserved heterogeneity). Data issues.

No impact on any of the listed employment outcomes.

Impact estimated over long time periods: 3, 12 and 15 months after random assignment.

Jobseekers receive more services when assigned to the private program.

Only significant impact is on cost: it is higher when receiving services from the private provider.

No impact on transfers.

The cost-benefit analysis does not show a preferred provider.

Impact of reinforced public program is statistically positive on employment rate and large 3 months after program start and sustained over 9 months (+9 percentage points over the period) but then declining.

Impact of the reinforced program offered by private providers is progressively increasing, being significant after 6 months.

Both programs end with the same positive impact after 12 months (+6 percentage points).

Impact on paid unemployment benefit over 12 months is negatively significant and large for the public program and exceeds program costs – the overall balance being positive.

For the private program there is no significant reduction in paid unemployment benefits and the overall balance is negative and significant.

**Table 2: Impact of services provided by private operators  
- results from various studies**

| Paper  | Comparison and take-up   | Outcome variable and duration  |
|--|--|--|
| France<br>2008-2009<br>Crépon et al.<br>(2014) | RCT with two groups: one group receives reinforced private program. The other receives regular services offered by the public sector.<br><br>Take-up rate is 35%.  | Transition to employment at 8, 12 and 20 months.<br><br>Earnings at 8 months.  |
| Germany*<br>2005<br>Bernardt and Wolff (2008)  | Propensity score matching estimation. Two groups receiving both reinforced services.<br><br>Large set of covariates included in the matching procedure including own and partner's labor market history on top of usual socio-demographic variables.         | Unsubsidized employment of various types, including subject to social insurance contribution and paying at least 80% of former wage.<br><br>No unemployment benefit paid. Not registered as unemployed.                              |
| Germany*<br>2009<br>Krug and Stefan (2013)     | RCT with two groups.<br><br>Treatment group: reinforced services offered by the public sector (take-up 100%).<br><br>Control group: reinforced services offered by the private sector (take-up 80% - those who do not participate receive regular services). | Three main outcome variables:<br><br>• Registered unemployment<br>• Employed (excluding marginal employment)<br>• Neither employed nor in registered unemployment (withdrawal from the labor market)<br><br>Observed over 18 months. |

**Main results**

The reinforced program increases transition to employment and earnings at 8 months. Impact on participants is +7.5 percentage points.

Impact on monthly earnings is +€400.

No effect detected after 8 months.

**Additional results / comments**

The focus of the study is to measure displacement effects – a specific design is used for that, including control markets.

All positive detected effects at eight months are obtained at the expense of non-participants, whose transition to employment worsens.

Being assigned to a private provider first worsens unsubsidized employment but then slightly improves it (after 6 months). Effect remains small.

However, there is no improvement in the dependency on unemployment benefits. The dependency on unemployment benefits increases when assigned to the private provider.

Results detect some heterogeneity between men and women – eastern and western Germany – immigrants and natives – young and older jobseekers. No clear pattern emerges from the results.

Impact of in-house reinforced services is negative on number of days in registered unemployment and positive on number of days in employment.

Results are presented for two specific employment agencies, one in eastern Germany and one in western Germany – results are consistent although stronger for eastern Germany.

Cost-benefit analysis shows that private-sector services are cheaper – but given their low performance they lead to an increase in paid unemployment benefits.

The overall balance is in favor of public services (no standard error provided).

**Table 2: Impact of services provided by private operators  
- results from various studies**

| Paper  | Comparison and take-up  | Outcome variable and duration  |
|--|---|--|
| Sweden*<br>2007-2008<br>Bennmarker et al. (2009)   | RCT with two groups. There is no clear description of services offered by neither public nor private providers. The paper only mentions that the services offered are services suitable for hard-to-place jobseekers such as adolescents, disabled, and immigrants. Take-up rate is 23% (disabled), 32% (immigrants) and 39% (adolescents). | Large set of outcome variables: services offered – contact with caseworker – job applications and interviews – employment and earnings at 3, 6, 9 and 12 months – well-being measures. |
| Sweden*<br>2008-2010<br>Laun and Thoursie (2014)   | RCT with two groups, one receiving public services and one receiving services from a private provider – only 80% of these accepted to receive services from a private provider. They receive in this case services from the public provider – the methodology accounts for that.  | Employment outcome over 24 months after randomization – distinction between all types of jobs and subsidized jobs including “new start” subsidy jobs.                                  |
| Switzerland*<br>2006-2007<br>Cottier et al. (2015) | RCT with two groups, one receiving services offered by public providers and one by the private provider in the experiment: Hestia<br><br>Low take-up for Hestia services, around 50%  | Outcome variables collected over five years:<br><br>• Employment<br>• Receiving unemployment benefits<br>• Wages   |

**Main results****Additional results / comments**

Large changes are detected on access to services – contact with caseworkers. All those indicators improve when services are offered by the private sector.

No impact on job applications and interviews except for adolescents for whom there is a substantial improvement.

No impact on employment.

No impact on earnings except for immigrants: improvement in their earnings over the whole period.

The paper does not provide any cost-benefit analysis – but it details access to services and finds a larger access to services for the private program.

Documentation of the impact on well-being: a negative impact is detected for disabled.

After 24 months no effect can be detected. However, over the 24-month period a negative significant impact is detected for the private program. It reaches at most 2.5 percentage points for employment around 10%.

There tends to be substitution between different types of subsidized employment (which accounts for a large share of employment for disabled jobseekers).

No real cost-benefit analysis performed.

The main result is that employment outcomes first improve when receiving Hestia services but then worsen. This is true for employment but also for wages – unemployment benefits received follow a similar pattern.

The authors interpret the result as Hestia improving transition to employment but employment is of lower quality than that provided after a longer period of time by the public provider.

Cost-benefit analysis shows a small positive improvement when receiving counselling services from Hestia.



# Hur kan externa aktörer bidra till bättre arbetsförmedlingstjänster? – eller ”It’s all about execution”

Helene Norberg

**Helene Norberg** är civilekonom från Handelshögskolan i Stockholm och ek. lic. i nationalekonomi. Hon är konsult i eget företag och har mångårig erfarenhet av analyser och strategisk utveckling inom offentlig sektor, på både kommunal, regional, nationell och internationell nivå.

# 1 Inledning

Denna studie handlar om att använda externa aktörer för Arbetsförmedlingens tjänster: om bakgrunden och grundförutsättningarna, om vilka lärdomar som dragits hittills, och om vad som skulle kunna göras.

Arbetsförmedlingen har mycket som skulle kunna utvecklas till det bättre, både vad gäller de interna tjänsterna och användningen av externa aktörer. Externa aktörer skulle kunna bidra, men att ta in externa aktörer och skapa en marknad som belönar goda prestationer är en komplex uppgift. Det är därmed en uppgift som kräver ett väl genomtänkt tillvägagångssätt i alla steg.

Att använda externa aktörer inom arbetsförmedlingstjänster är inget nytt, varken i Sverige eller i andra länder, och det finns lärdomar att ta del av. Studier har pekat på brister i de upphandlingar som Arbetsförmedlingen gjort av externa aktörer för förmedlingstjänster. Flera stora upphandlingar har misslyckats med att skapa incitament för goda resultat. Trots detta visar de utvärderingar som gjorts att resultaten generellt sett är likvärdiga med Arbetsförmedlingens interna tjänster.

I denna studie är det inte *om* vi ska ha externa aktörer utan *hur* förutsättningar kan skapas för att de ska bidra på bästa sätt som står i fokus. När det gäller *hur* finns lärdomar att dra, både från egna och andras misstag, liksom från goda exempel. Syftet med studien är finna en väg framåt för att Arbetsförmedlingen på ett mer effektivt sätt ska kunna använda externa aktörer och tillvarata deras kompetens.

Termen ”externa aktörer” används här eftersom de inte nödvändigtvis behöver vara ”privata aktörer” utan också kan vara självständiga offentliga eller ideella organisationer. Inte heller används begreppet ”kompletterande aktörer”, vilket är den terminologi som

används av Arbetsförmedlingen idag. I denna studies förslag kompletterar inte omställningsföretagen Arbetsförmedlingens tjänsteutbud, utan de har en roll som externa leverantörer av tjänster, medan Arbetsförmedlingen över tid alltmer fokuserar på myndighetsfunktionen.

Här studeras till att börja med de uppgifter som Arbetsförmedlingen har idag och de utmaningar man står inför. I efterföljande avsnitt studeras de externa aktörerna och de upphandlingar som har gjorts. Andra modeller som kan tjäna som lärrika exempel belyses kortfattat och dagens modell för Arbetsförmedlingens upphandling av externa aktörer för tjänsten Stöd och matchning beskrivs. Slutligen ges förslag på en modell för att stegvis utveckla upphandlingen av externa aktörer inom arbetsförmedlingstjänster.

Problemen med den bristfälliga matchningen på arbetsmarknaden förtjänar att tas på allvar i sökandet efter lösningar. Denna studie har ambitionen att identifiera tillvägagångsätt som styr mot bättre prestationer. I detta ingår att finna och utveckla metoder för upphandling av externa aktörer som i högre utsträckning skapar marknadsmässiga förutsättningar och goda incitament för att leverera förmedlingstjänster mer effektivt än idag. Att bygga upp en marknad för förmedlingstjänster tar dock tid och kräver att de erfarenheter som görs tas tillvara. En väg att gå, som föreslås i denna studie, är att utgå från den modell som används i tjänsten Stöd och matchning och vidareutveckla denna till fler tjänster och arbetssökande. Upphandlingen av denna tjänst bygger på internationella erfarenheter. Den har praktiserats under några år och genererat lärdomar. Den skulle med utveckling och modifiering kunna vara användbar för att utveckla förmedlingstjänsterna även till andra grupper och typer av tjänster. Upphandlingsmodellen utformas förslagsvis med ”baby steps”.

Metoden för att arbeta fram studiens förslag har varit en genomgång av tillgängliga svenska och internationella rapporter, svensk och internationell forskning samt Arbetsförmedlingens rapporter och statistik. Därutöver har intervjuer gjorts med företrädare för såväl externa aktörer och deras representanter som personal på Arbetsförmedlingen.

## **2 Arbetsförmedlingens uppgifter och utmaningar**

### **2.1 Arbetsförmedlingens uppgifter**

Arbetsförmedlingens uppdrag är i grunden att förbättra matchningen på arbetsmarknaden med särskilt fokus på dem som står längst bort från den. Centrala delar i Arbetsförmedlingens process för den arbetssökande är inskrivning, planering och uppföljning. Vid inskrivningen samlas och registreras information för att få en bild av den arbetssökandes förutsättningar och kunna matcha denne mot de lediga platserna. Därefter planeras aktiviteter tillsammans med den sökande, vilka dokumenteras i en handlingsplan. Denna plan är, tillsammans med den arbetssökandes månatliga aktivitetsrapportering, ett viktigt underlag för att veta vad hen har gjort för att skaffa ett arbete.

Inom det grundläggande matchningsuppdraget inryms dessutom ett antal olika ansvarsområden som arbetsförmedlingen delar med andra offentliga aktörer såsom:

- Ett samordnande ansvar för att nyanlända ska få förutsättningar att komma i arbete. Detta görs i samverkan med framför allt Migrationsverket, kommunerna, länsstyrelserna och Försäkringskassan. I oktober år 2017 fanns 75 407 nyanlända i etableringsuppdraget.

- Ansvar för arbetslivsinriktad rehabilitering i samarbete med Försäkringskassan, socialtjänsten, skolan, sjukvården och Kriminalvården.
- Ansvar att minska ungdomsarbetslösheten i samverkan med kommunerna.
- Ansvar att säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring.

Arbetsmarknadspolitiken är ett område med stora summor i omlopp. Myndigheten hade ett totalt anslag på drygt 77 miljarder kronor år 2017. Detta inkluderar samtliga anslag, även aktivitetsstöd och arbetslöshetsersättning till de arbetslösa på drygt 27 miljarder kronor. År 2017 gjordes ett överskott på cirka 6 miljarder av den tilldelade budgeten.

Arbetsförmedlingens totala förvaltningskostnader för personal och lokaler uppgick till 8,4 miljarder kronor under 2017. De arbetsmarknadspolitiska programmen och insatserna kostade cirka 9,5 miljarder. Av dessa miljarder gick 2,2 till kompletterande aktörer för upphandlade arbetsförmedlingstjänster. Lönebidragen kostade 12,5 miljarder och nystartsjobben cirka 6 miljarder.

## 2.2 Arbetsförmedlingens utmaningar

Arbetsförmedlingen är den myndighet som allmänheten har lägst förtroende för. I Kantar Sifos anseendeindex, som mäter allmänhetens förtroende för olika myndigheter, uppvisas ett mycket lågt förtroende för Arbetsförmedlingen. Snittresultatet för samtliga myndigheter är 29, medan Arbetsförmedlingen hamnar på minus 30.<sup>1</sup> Mot denna bakgrund pågår sedan 2014 ett förnyelsearbete inom Arbetsförmedlingen för att den ska bli mer kundvänlig och modern.

<sup>1</sup> Kantar Sifo (2017). Anseendeindexet är en sammanvägning mellan flera olika faktorer (allmänt rykte, känslomässigt samhörighet och organisationens kompetens). Skalan går från -65 till +135.

Hittills har utvecklingen inom denna ”förnyelseresa” i hög grad fokuserat på att utveckla de digitala tjänsterna. Ambitionsnivån har även höjts vad gäller Arbetsförmedlingens arbetsgivarkontakter. Tanken är att digitaliseringen ska ge förmedlarna mer tid för arbetsgivarkontakter.

En organisationsförändring har också beslutats där förmedlingsverksamheten delas i två delar: en del som inriktar sig på arbetsgivarkontakter och en del som fokuserar på att arbeta med de arbetslösa. Motivet till denna förändring är att specialisera medarbetarna i högre grad och därigenom öka arbetsgivarnas låga förtroende för myndigheten.

En ökande trend har förhoppningsvis påbörjats gällande arbetsgivarnas och de arbetssökandes förtroende för Arbetsförmedlingen. Andelen arbetsgivare som har stort förtroende för Arbetsförmedlingen låg på 46 procent år 2017, 45 procent år 2015 och 2016 jämfört med 41 procent år 2014. Andelen som uppgav att de hade litet förtroende för myndigheten var 10 procent år 2017, 11 procent 2015 och 2016 men 15 procent 2014.<sup>2</sup> Andelen arbetssökande som angivit att de har stort förtroende för Arbetsförmedlingen ökade från 40 procent 2015 till 42 procent 2016 och 2017. År 2014 var motsvarande andel 34 procent. Andelen som har litet förtroende har minskat från 27 procent 2015 till 25 procent 2016 och 2017.

Arbetsförmedlingens egen bedömning är att alltför många av de arbetssökande inte är nöjda med bemötande och service från myndigheten. År 2016 var 75 procent av de arbetssökande nöjda med bemötandet. Det är något bättre än tidigare år (2015: 73 procent; 2014: 69 procent). Andelen arbetssökande som var nöjda med servicen var 52 procent 2016 (2015: 51 procent; 2014: 47 procent).<sup>3</sup>

Det finns betydande skillnader i kvalitet mellan olika arbets-

---

<sup>2</sup> Arbetsförmedlingen (2017) och Arbetsförmedlingen (2018).

<sup>3</sup> Arbetsförmedlingen (2017), 2017 års värden är inte redovisade eftersom frågeställningarna har ändrats i Arbetsförmedlingen (2018).

förmedlingskontor. Riksrevisionen har granskat olika kontors resurseffektivitet mellan 2004–2010. Resultaten pekar på skillnader mellan kontoren som innebär att det skulle kunna vara cirka 17 000 fler individer i arbete om alla kontor var lika effektiva som de mest effektiva kontoren.<sup>4</sup> Endast en liten del av dessa kvalitetsskillnader förklaras av skillnader i storlek mellan kontoren eller yttre faktorer, Det är istället kontorens inre arbete, såsom organisering, styrning och ledarskap som dominerar förklaringsfaktorerna. Riksrevisionens slutsats är att det finns stor förbättringspotential på de kontor som uppvisar brister. Riksrevisionen anger också att arbetet med uppföljning av effektiviteten bör förbättras och att insamling av data som krävs för detta bör ingå i rutinerna.

Riksrevisionen har 2017 även granskat betydelsen för matchningen av individsammansättningen hos arbetssökande.<sup>5</sup> Bakgrunden är den försämring av matchningen som kunnat konstateras på arbetsmarknaden. En hypotes är att matchningsförutsättningarna beror på individsammansättningen och att ökade andelar för arbetssökande med låg utbildning, utrikes bakgrund, hög ålder eller funktionshinder förklarar den försämrade matchningen.

Studien visar att individsammansättningens roll är betydande men långt ifrån avgörande: den förklarar endast ungefär en tredjedel av den försämrade matchningen efter finanskrisen. Jobbchansen, mätt som övergången till osubventionerat arbete för arbetslösa inskrivna på Arbetsförmedlingen, har minskat med 3,7 procentenheter på månadsbasis mellan 2007 och 2015. Av denna minskning står förändringar i individsammansättningen för 1,2 procentenhet (det vill säga 33 procent). Ökningen av arbetssökande med utrikes bakgrund står för 1,0 procentenhet av denna effekt.

Huvuddelen av minskningen av jobbchansen går således inte

---

4 Riksrevisionen (2012).

5 Riksrevisionen (2017).

att förklara med ändrad individsammansättning. Riksrevisionens resultat visar i stället att det mesta av den minskade jobbchansen handlar om en oförklarad generell minskning för en förhållandevis väletablerad grupp på arbetsmarknaden. I gruppen inrikes födda män i ålderskategorin 35–45 år med gymnasieutbildning, utan funktionsnedsättning, med genomsnittlig tidigare sjukpenning och som söker jobb i ett län med genomsnittligt arbetsmarknadsläge har jobbchansen minskat med 2,8 procentenheter mellan 2007 och 2015.

Arbetsförmedlingen fick under 2017 i uppdrag av regeringen att förbättra matchningen. Sedan dess har matchningsproblematiken tilltagit. Enligt Arbetsförmedlingen förklaras denna problematik huvudsakligen på grund av att den bristande tillgången på arbetskraft som uppfyller arbetsgivarnas krav.<sup>6</sup> För att få en uppfattning om i vilken utsträckning Arbetsförmedlingen påverkar matchningen mellan arbetsgivare och arbetssökande, har arbetssökande som fått arbete tillfrågats om vilka informationskanaler de använt sig av. Arbetsförmedlingen som sökkanal har ökat under de senaste åren. Under perioden 2011–2015 låg andelen som fått information om jobbet via Arbetsförmedlingen på cirka 16 procent. År 2016 hade denna andel ökat till 17 procent och år 2017 låg den på 20 procent. Av dem som uppger att de fick information om jobbet via Arbetsförmedlingen hade de flesta hittat jobbet i Platsbanken. Andelen som uppger att de fått information om jobbet via arbetsförmedlare, inklusive jobbcoacher och externa aktörer har sedan år 2011 legat runt 4 procent, men ökade till 5,2 procent år 2017.<sup>7</sup>

Arbetsförmedlingen anger i sin årsredovisning, för såväl 2017 som 2016, att de inte når målet om att matchningen på arbetsmarknaden ska förbättras. Det är nu en stark efterfrågan på arbetsmarknaden och stor brist på arbetskraft samtidigt som arbetslösheten inte har mins-

---

<sup>6</sup> Arbetsförmedlingen (2018).

<sup>7</sup> Arbetsförmedlingen (2017) och Arbetsförmedlingen (2018).



kat i samma omfattning. Teorin om delarbetsmarknader kan bidra till att beskriva detta. Det finns delarbetsmarknader med hög efterfrågan där vakanserna fylls av personer som redan har ett jobb, men det finns samtidigt arbetslösa som inte kan konkurrera om de lediga platserna och därför inte är hjälpta av den höga efterfrågan på arbetskraft.

## **3 Externa aktörer i förmedlingstjänster**

### **3.1 Argument för och emot privata aktörer**

Det finns ett antal argument både för och emot att låta privata aktörer utföra förmedlingstjänster.<sup>8</sup> Det huvudsakliga argumentet för att upphandla externa aktörer är att införa marknadsmekanismer som kan ge incitament till mer effektiva och innovativa prestationer i tjänsteutförandet. Externa aktörer kan också nischa sig och hitta skraddarsydda lösningar för speciella grupper arbetssökande. En ytterligare positiv effekt kan uppstå därför att etablering av nya alternativ motiverar de befintliga offentliga verksamheterna att förbättra sina prestationer. Ytterligare ett argument är att externa aktörer och möjlighet till kundval ökar valfriheten för de arbetssökande.

Till det negativa hör att det kan finnas risk för att kvaliteten blir sämre. Det gäller framför allt i dimensioner som inte är mätbara, såsom respekt, förtroende och förmåga att inspirera. Kundval framhålls ofta som ett sätt att skapa incitament för god kvalitet, och särskilt kvalitet på de svårämbärliga parametrarna, men för att kundval ska fungera väl måste flera förutsättningar vara uppfyllda. Informationen till kunderna får inte vara alltför omfattande, marknadsdynamiken för etablering och tillväxt av goda utförare måste fungera, samtidigt som dåliga utförare måste tvingas bort. Regelverket måste

---

<sup>8</sup> Lundin (2011).

även vara utformat så att det inte skapar incitament för oönskade beteenden som gynnar producenten men inte effektiviteten, exempelvis åtgärder med större fokus på att bara attrahera arbetsökanden snarare än att nå goda resultat.

### **3.2 Omställningsbranschen idag**

Företag som erbjuder tjänster för uthyrning, omställning och rekrytering utgör en väl etablerad bransch i Sverige. Den företräds av bransch- och arbetsgivarorganisationen Bemanningsföretagen som finns inom Almega och är medlem i Svenskt Näringsliv. Totalt fick hela bemanningsbranschen drygt 220 000 personer i arbete under 2016 genom personaluthyrning, omställning och direkta rekryteringar. Bemanningsföretagen hade år 2016 cirka 600 medlemsföretag och 76 300 årsanställda. Av dessa är cirka 50 auktoriserade omställningsföretag med cirka 3 750 anställda. Över 80 000 personer deltog under år 2016 i stöd- och matchningstjänster utförda av privata aktörer som upphandlats av Arbetsförmedlingen, och år 2017 hade antalet stigit till över 90 000.

Jobbcoachreformen år 2008 bidrog till att en mängd företag med mycket varierad kvalitet etablerades på marknaden. År 2009 uppskattades bara var tionde av Arbetsförmedlingens upphandlade leverantörer leva upp till rimliga kvalitetskrav. Kritiken från den etablerade branschen mot oerfarna leverantörer i jobbcoachsystemet var hård. Sedan år 2010 finns därför en auktorisation som bland annat kräver att företagen är bundna av kollektivavtal, tillämpar branschens etiska regler och kan uppvisa ett strukturerat arbetssätt med uppföljning och resultatmätning. De auktoriserade omställningsföretagen granskas varje år av en partssammansatt auktorisationsnämnd.

### 3.3 Externa arbetsförmedlingstjänster i siffror

De arbetsförmedlingstjänster, inklusive arbetsmarknadsutbildning, som handlas upp externt är i dagsläget:

- *Stöd och matchning*, som riktar sig till arbetssökande vilka bedöms behöva förstärkt stöd inför och under matchningen.
- *Introduktion till arbete*, som avser arbetssökande som behöver förberedande aktiviteter och insatser innan de kan tillgodogöra sig andra insatser och program.
- *Yrkessvenska* för dem som har låga kunskaper i svenska och behöver öva mer på yrkessvenska parallellt med att de deltar i en yrkesspecifik aktivitet.
- *Utbildning*, som ska vara kort och ha en tydlig inriktning mot ett yrke där arbetsgivare eller branschföreträdare uttryckt att det finns ett behov av arbetskraft.
- *Förberedande utbildning* för dem som behöver förbereda sig inför andra aktiviteter som arbetsmarknadsutbildning eller reguljära studier.
- *Validering* som är en strukturerad bedömning, värdering och dokumentation samt ett erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de har förvärvats.
- *Aktivitetsbaserade utredningsplatser* vilket är en tjänst som används av Arbetsförmedlingens arbetsterapeuter och sjukgymnaster då en arbetssökandes arbetsförutsättningar och/eller arbetsförmåga behöver bedömas.
- *Individuellt pedagogiskt stöd vid utbildning (IPSU)* som är ett komplement till Arbetsförmedlingens egna resurser för arbetssökande med särskilda behov av stöd i en utbild-

ningssituation. Stödet syftar till att göra arbetsmarknadsutbildningar, förberedande utbildningar och tjänster med utbildningsinsatser tillgängliga för alla arbetssökande, även de med funktionsnedsättning.

- *Snabbspåren*, vilka riktar sig till deltagare i etableringsuppdraget som har tidigare erfarenhet eller utbildning inom ett bristyrke där arbetsmarknadens parter kommit överens om ett snabbspår (ingår inte i redovisningen över upphandlade tjänster). Det är parterna inom respektive bransch som tecknar avtal och Arbetsförmedlingen som samordnar och genomför.

I denna studie fokuserar vi på förmedlingstjänsterna och avgränsar oss från arbetsmarknadsutbildningar, vilka analyseras i Susanne Ackums bidrag till denna volym.

Upphandlade tjänster som genomförts under de senaste åren är bland annat jobbcoachning med intensifierat förmedlingsarbete, etableringslots för nyanlända samt ungdomsgarantin (UGA) och jobb- och utvecklingsgarantin (JOB). De sistnämnda är program för dem som är eller riskerar att bli långtidsarbetslösa. Externa aktörer kan även idag användas vid förmedling av arbete för arbetssökanden inom jobb- och utvecklingsgarantin, samt ungdomsgarantin. De tjänster som då är aktuella är Arbetsmarknadsutbildning, Stöd och matchning samt Introduktion till arbete.

Nedan visas deltagare i de upphandlade arbetsförmedlingstjänsterna. Stöd och matchning är idag den mest omfattande tjänsten. Ett antal tidigare tjänster erbjuds inte längre, såsom etableringslots och olika typer av coachningstjänster. Dock ingår coachning även i tjänsten Stöd och matchning. Går man ytterligare år tillbaka i tiden (Tabell 2) så är förändringarna i utbudet av tjänster än mer tydligt.

**Tabell 1: Antal deltagare i upphandlade arbetsförmedlingstjänster, exklusive utbildning<sup>9</sup>**

| Arbetsförmedlingstjänst                | 2014           | 2015           | 2016          | 2017           |
|--|----------------|----------------|---------------|----------------|
| Stöd och matchning                     | 2054           | 62 221         | 83 444        | 90 996         |
| Introduktion till arbete               | 4586           | 12 449         | 15 053        | 17 412         |
| Yrkessvenska B                         |                | 414            | 2361          | 2 278          |
| Rehabilitering                         | 4879           |                |               |                |
| JOB/UGA                                | 57 604         |                |               |                |
| Etableringslots                        | 44 180         | 38 554         |               |                |
| Jobbcoaching                           | 352            |                |               |                |
| Validering                             |                |                |               | 224            |
| IPSU Kartläggning och pedagogiskt stöd |                |                |               | 339            |
| <b>Totalt:</b>                         | <b>11 2163</b> | <b>11 0860</b> | <b>99 196</b> | <b>109 244</b> |

Källa: Arbetsförmedlingens årsredovisning 2016 s.100, År 2017: Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017 s. 87.

**Tabell 2: Antal deltagare i upphandlade arbetsförmedlingstjänster, exklusive utbildning**

| Arbetsförmedlingstjänst | 2009          | 2010           | 2011           | 2012           | 2013           |
|-------------------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Garantierna             | 41 196        | 67 818         | 50 059         | 58 569         | 65 306         |
| Rehabilitering          | 1 775         | 1 492          | 664            | 10 096         | 17 739         |
| Nyanlända               | 3 336         | 3 491          | 2 107          | 650            |                |
| Etableringslots         |               |                | 5 436          | 13 755         | 28 988         |
| Coacher över tröskeln   |               |                |                | 3              | 3              |
| Jobbcoaching            | 34 945        |                |                | 42 333         | 40 889         |
| Personlig jobbcoaching  |               |                | 84 949         |                |                |
| Extern coach            |               | 122 098        |                |                |                |
| <b>Totalt:</b>          | <b>81 252</b> | <b>194 899</b> | <b>137 591</b> | <b>121 421</b> | <b>148 513</b> |

Källa: År 2009: Arbetsförmedlingens årsredovisning 2009, s.40, År 2010: Arbetsförmedlingens årsredovisning 2010, s.52, År 2011–2013: Arbetsförmedlingens årsredovisning 2013, s.122.

<sup>9</sup> En person kan ha deltagit i flera tjänster under ett år. Totalen är därför inte summan av antalet deltagare i de olika tjänsterna.

Arbetsförmedlingens kostnader för tjänsten Stöd och matchning är relativt omfattande jämfört med övriga aktiviteter för arbetsförmedlingstjänster, se Tabell 3 nedan. Kostnaderna har även växt kraftigt de senaste åren. Det har dock skett i takt med att andra insatser har minskat eller försvunnit. Stöd och matchning har även relativt hög leverantörskostnad per deltagare, 12 679 kr per deltagare år 2016, vilket exempelvis kan jämföras med leverantörskostnaden per deltagare för jobbcoaching på 8 364 kr (år 2013).

**Tabell 3: Leverantörskostnader (miljoner kronor)**

| Arbetsförmedlingstjänst              | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         | 2015         | 2016         | 2017         |
|--------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Stöd och matchning                   |              |              |              |              | 593          | 1058         | 1 296        |
| Introduktion till arbete             |              |              |              | 52           | 535          | 576          | 714          |
| Yrkessvenska B                       |              |              |              |              | 12           | 94           | 115          |
| Rehabilitering                       | 18           | 139          | 560          | 214          | 10           |              |              |
| JOB/UGA                              | 664          | 547          | 678          | 493          | 50           | 6            |              |
| Etableringslots                      | 39           | 174          | 370          | 608          | 322          | 5            |              |
| Jobbcoaching                         |              | 249          | 342          | 10           |              |              |              |
| Nyanlända                            | 26           | 6            | 1            |              |              |              |              |
| Personlig jobbcoaching               | 536          | 5            |              |              |              |              |              |
| Aktivitetsbaserade utredningsplatser |              |              |              |              |              |              | 20           |
| Validering                           |              |              |              |              |              |              | 3            |
| IPSU                                 |              |              |              |              |              |              | 6            |
| <b>Totalt:</b>                       | <b>1 283</b> | <b>1 120</b> | <b>1 951</b> | <b>1 377</b> | <b>1 522</b> | <b>1 739</b> | <b>2 156</b> |

Anm: Från 2014 är kostnaderna i JOB/UGA och etableringslotsar så kallad restkostnad. Leverantörerna kan ersättas för kostnader upp till tio år efter levererad tjänst.

Källa: År 2011-2013: Arbetsförmedlingens årsredovisning 2013 sid. 123. År 2014-2016: Arbetsförmedlingens årsredovisning 2016 sid 101, År 2017: Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017 sid 88.

Andelen som går till arbete från tjänsten Stöd och matchning var för några år sedan ungefär lika hög som andelen som går till arbete från arbetsmarknadsutbildningar. Emellertid har andelen som gått till arbete från arbetsmarknadsutbildning ökat de senaste åren, samtidigt som andelen som gått till arbete från Stöd och matchning har

minskat. Detta kan avspegla arbetskraftens bristande kompetens i förhållande till arbetsgivarnas krav. Även andelen som går till utbildning från Stöd och matchning har minskat. Andelen är dock generellt sett betydligt högre än andelarna som gick till arbete efter tjänsterna etableringslots och jobbcoachning, även om målgrupperna kan skilja mellan tjänsterna, liksom arbetskraftsefterfrågan över tid.

**Tabell 4: Andel (i procent) till arbete och utbildning 90 dagar efter avslutad upphandlad arbetsförmedlingstjänst, 2014–2016.**

| Arbetsförmedlingstjänst         | Andelar |      |      |      |
|---------------------------------|---------|------|------|------|
|                                 | 2014    | 2015 | 2016 | 2017 |
| <b>Etableringslots</b>          | 22      | 20   |      |      |
| varav till arbete               | 18      | 17   |      |      |
| varav till reguljär utbildning  | 4       | 3    |      |      |
| <b>Introduktion till arbete</b> |         | 23   | 22   | 20   |
| varav till arbete               |         | 19   | 20   | 18   |
| varav till reguljär utbildning  |         | 4    | 2    | 2    |
| <b>Stöd och matchning</b>       |         | 35   | 32   | 30   |
| varav till arbete               |         | 30   | 28   | 27   |
| varav till reguljär utbildning  |         | 5    | 4    | 3    |
| <b>Rehabilitering</b>           | 12      | 8    |      |      |
| varav till arbete               | 11      | 7    |      |      |
| varav till reguljär utbildning  | 1       | 1    |      |      |
| <b>JOB/UGA</b>                  | 39      | 26   |      |      |
| varav till arbete               | 32      | 22   |      |      |
| varav till reguljär utbildning  | 7       | 4    |      |      |
| <b>Jobbcoachning</b>            | 26      |      |      |      |
| varav till arbete               | 23      |      |      |      |
| varav till reguljär utbildning  | 3       |      |      |      |
| <b>Arbetsmarknadsutbildning</b> | 28      | 31   | 34   | 35   |
| varav till arbete               | 27      | 29   | 33   | 34   |
| varav till reguljär utbildning  | 2       | 1    | 1    | 1    |

Anm.: Alla summor överensstämmer inte med den totala på grund av avrundning.

Källa: Arbetsförmedlingens årsredovisning, 2016, s.102 samt Arbetsförmedlingens årsredovisning, 2017, s.89.

Arbetsförmedlingens samverkan med kommunerna har intensifierats under de senaste åren. En faktor bakom denna utveckling är Delegationen för unga och nyanlända till arbete. Nästan alla kommuner samverkar idag på operativ nivå med Arbetsförmedlingen.<sup>10</sup> Merparten av kommunerna, cirka 80 procent, uppger att samarbetet med Arbetsförmedlingen fungerar ganska eller mycket bra. Den otydliga ansvarsfördelningen mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen är dock en svaghet.

## 4 Utvärderingar av externa aktörer

### 4.1 Utvärderingars resultat

Många av de utvärderingar som har gjorts har syftat till att jämföra resultatet av matchningsverksamheten mellan Arbetsförmedlingen och de privata aktörerna. Utvärderingarna avser upphandlade externa aktörer för flera år sedan. De metoder för upphandling som då användes är inte de som används idag vad gäller förmedlingsverksamhet inom tjänsten Stöd och matchning.

Utvärderingarna visar generellt sett inte på några entydiga resultat att externa aktörer skulle vara bättre på att få de arbetssökande i arbete eller studier. Enligt en del utvärderingar får vissa grupper bättre resultat hos de externa aktörerna, medan andra grupper eller arbetssökanden i andra insatser kan uppvisa sämre resultat.

När projekt finansierade av Europeiska Socialfonden (ESF)<sup>11</sup> och externa aktörers förmedling av arbete inom jobb- och utvecklingsgarantin jämförs med Arbetsförmedlingens, så visar det sig att den ordinarie verksamheten hos Arbetsförmedlingen är mer framgångsrik än verksamheten hos både ESF och de externa aktörerna.

---

<sup>10</sup> Arbetsförmedlingen (2018).

<sup>11</sup> Europeiska Socialfonden, ESF finansierar projekt som gäller kompetensutveckling, sysselsättningsåtgärder och integrationsinsatser. ESF är en av fyra europeiska struktur- och investeringsfonder som används för att finansiera olika program som ska stimulera tillväxt och minska ekonomiska och sociala skillnader inom Europa.



Skillnaderna kan inte förklaras av observerbara egenskaper hos individerna och deras arbetslöshetshistorik.<sup>12</sup> Även när det gäller arbetslivsinriktad rehabilitering så visar en studie att det inte finns några skillnader i sannolikheten att återgå till arbete för personer med långvarig sjukfrånvaro, beroende på om det är Arbetsförmedlingen eller privata aktörer som utför rehabiliteringen.<sup>13</sup> Det finns dock inte något tydligt forskningsstöd för att arbetslivsinriktad rehabilitering är effektiv oavsett typ av leverantör, vilket kan bidra till att skillnaderna mellan offentliga och privata aktörer är små.<sup>14</sup>

Flera studier finner att de privata aktörerna har mer intensiv förmedlingsverksamhet än Arbetsförmedlingen, men att det ändå inte leder till att fler kommer i arbete. Exempelvis visar en utvärdering av försöksverksamhet med privat arbetsförmedling under 2007 och 2008, inriktad på långtidsarbetslösa ungdomar och utrikesfödda samt personer med nedsatt arbetsförmåga, att de externa aktörerna hade högre personaltäthet och att deras arbetsförmedlare lade mer tid på möten med de arbetssökande.<sup>15</sup> Arbetssökande hos en extern aktör sökte även betydligt fler arbeten än arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Dock fanns det i genomsnitt inga skillnader i sannolikheten att få ett jobb beroende på aktör, förutom för utrikes födda som var mer framgångsrika hos de privata aktörerna. Detta förklaras av författarna med att denna grupp har sämre egna nätverk.

Utvärdering av jobbcoachning och intensifierad förmedlingsverksamhet för personer med korta inskrivningstider kan inte heller finna tydliga resultat som skiljer sig åt beroende på utförare.<sup>16</sup> Mellan 2009 och 2012 pågick en särskild satsning för denna grupp, där de externa aktörerna aktiverade de sökande i högre grad, träffade

---

12 Karlsson med flera (2014).

13 Laun och Skogman Thoursie (2014).

14 Johansson med flera (2011).

15 Benmarker med flera (2013).

16 Gartell (2011).

dem oftare och gav dem mer stöd, men det gav ingen större effekt på i vilken utsträckning de sökande kom i arbete.<sup>17</sup> Samtidigt finns det studier som visar att intensifierad förmedlingsverksamhet har positiva effekter.<sup>18</sup> Enligt dessa resultat blir effekten större med antalet möten som den arbetssökande har deltagit i och den förblir positiv (men mindre) även under den närmaste tiden därefter.

Användande av externa aktörer kan även skapa merkostnader. I Riksrevisionens enkät (2009:22:46) framkommer att samarbetet med externa aktörer har skapat omfattande merarbete i form av ökad administration.<sup>19</sup> Riksrevisionen påtalar även svårigheter med kontroll och sanktioner när det gäller de externa aktörerna. Samtidigt har arbetet med externa aktörer till viss del avlastat förmedlarnas arbete med jobb- och utvecklingsgarantin.

## **4.2 Bristfälliga upphandlingar ger bristfälliga förutsättningar**

Ett skäl till att externa aktörer inte har presterat bättre är troligen att upphandlingarna har haft betydande brister. När exempelvis jobbcoachningen upphandlades var omfattningen alltför stor för att vara hanterbar. Insatsens omfattning gjordes mot bakgrund av den svåra arbetsmarknad som uppstod efter finanskrisen, men den blev alltför omfattande för att kunna säkra kvaliteten på tjänsten. Det fanns även brister i ersättningssystemen och i kraven på coacherna. Coachernas ersättning var endast till en mindre del beroende av hur det gick för deltagaren. Först fick de 9 020 kronor i en ersättning för varje arbetssökande. Om den arbetssökande började arbeta under eller strax (två veckor) efter coachningen fick företaget ytterligare 1 980 kronor. Vidare var kraven på coacherna för låga. En jobbcoach

---

<sup>17</sup> Liljeberg med flera (2012).

<sup>18</sup> Van den Berg med flera (2014).

<sup>19</sup> Riksrevisionen (2009).

skulle endast ha minst ett års dokumenterad erfarenhet av coaching. Upphandlingen gjordes således snabbt, kraven var låga och ersättningen baserades till relativt liten del på resultat. Då kan resultatet förväntas bli därefter.

Även upphandling av etableringslotsarna har i flera studier kritiserats för att inte skapa fungerande marknadsmekanismer: kundvalet fungerade inte, incitamentsstrukturen styrde inte mot att få deltagarna i arbete och stora geografiska skillnader uppkom vad gäller konkurrensen.<sup>20</sup> Därutöver var tjänsterna för brett utformade och uppföljningen bristfällig.<sup>21</sup> Under våren 2015 slutade Arbetsförmedlingen i praktiken tilldela nyanlända till de externa lotsarna på grund av de grava missförhållanden i verksamheten som framkommit.<sup>22</sup>

Det är viktigt att utvärderingar inte enbart fokuserar på resultatet utan även drar slutsatser om utformningen av avtal, incitamenten, konkurrensförutsättningarna, marknadsinformationen, villkoren för ersättning och så vidare. Resultatet kan inte förväntas bli bättre än genomförandet. Ett alltför översiktligt fokus på genomförande och programlogik, och för ensidigt på resultat, leder till att upphandlingsmetodikerna inte utvecklas tillräckligt och att misstag riskerar att göras om igen. Exempelvis kritiseras insatsen med etableringslotsar av marknadsaktörerna för att man inte i tid lärt sig av misstagen från coachinginsatserna.

Även i upphandlingar där bristerna inte varit fullt så påfallande som i fallen med coaching och etableringslotsarna, har ibland tillräckliga marknadsmekanismer som stimulerar till goda resultat saknats. En viktig faktor är att resultatersättningarna vanligen endast legat något högre än grundersättningarna, vilket försvagat aktörernas incitament att få deltagarna i arbete.

---

20 Sibbmark med flera (2016).

21 Riksrevisionen (2014).

22 Se pressmeddelande från Arbetsförmedlingen den 20 februari 2015, "Arbetsförmedlingen avslutar tjänsten etableringslots".

I flera upphandlingar har inte heller kundval erbjudits utifrån information om hur aktörerna presterat. Då skapas inte mekanismer där de som presterar goda resultat får fler arbetssökande, samtidigt som de med sämre resultat får färre deltagare och över tid försvinner från marknaden. I intervjuer inför denna studie har hävdats att alla deltagare inte alltid har förmåga att välja. Så kan vara fallet. Ett rimligt antagande är att det tar tid att bygga upp en väl fungerande marknad. Alla kanske inte heller vill eller tycker sig kunna välja aktör, så ett icke-valsalternativ behöver finnas.

Svenskt Näringsliv har studerat de avtal som har slutits med externa aktörer.<sup>23</sup> Studien visar att de krav och utvärderingskriterier som har legat till grund för upphandling inte uppfyllt de mål som fastställts av regeringen.<sup>24</sup> Detta har enligt Svensk Näringsliv lett till att potentialen med att använda externa aktörer inte har utnyttjats fullt ut. Kvaliteten hos de upphandlade aktörerna har inte säkrats, kontrollen har varit bristande, upphandlingarna har präglats av kortsiktighet och spelreglerna har varit oklara. Konkurrenten på den upphandlade marknaden har också varit otillräcklig. Öppna jämförelser har inte utvecklats, vilket gjort valmöjligheterna svåra att överblicka för den arbetssökande. Det har i sin tur begränsat konkurrenstrycket. I rapporten rekommenderas bland annat ett samarbete mellan Arbetsförmedlingen och utförarna där synpunkter kan utbytas regelbundet, vilket också genomförts av leverantörerna för tjänsten Stöd och matchning.

Att utformning och implementering är av stor vikt är väl belagt även i andra länder. Exempelvis OECD finner att detta i hög grad påverkar omfattningen av arbetslöshets- och försörjningsstöd.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> De upphandlingar som studerats är upphandlingar för Jobb- och utvecklingsgarantin för långtidsarbetslösa (med fokus på arbetsmarknadsområdena Stockholm, Östergötland och Malmö år 2008), upphandlingar av tjänster riktade mot arbetssökande som relativt nyligen blivit arbetslösa (med fokus på en upphandling av drygt 900 utförare år 2009) samt upphandlingar inom Jobb- och utvecklingsgarantin för ungdomar år 2011.

<sup>24</sup> Svenskt Näringsliv (2013).

<sup>25</sup> OECD (2013).

Bland annat framhålls effektiva ersättningssystem som skapar rätt incitament som en viktig komponent.

En annan viktig del är uppföljningen. Arbetsförmedlingen har kritiserats för bristande uppföljning av avtalen med de externa aktörerna. Under senare år har ambitionen för en mer systematisk uppföljning höjts. Under 2016 har Arbetsförmedlingen inom sin interna uppföljning genomfört en nationell granskning av de mest betydande leverantörerna inom tjänsten Stöd och matchning. Denna uppföljning visade på omfattande brister och ledde till att avtal på ett antal orter sades upp. Under 2016 introducerades också uppföljningsenkäter som skickades ut till deltagare som avslutat tjänsten Stöd och matchning eller en arbetsmarknadsutbildning. Resultaten visar att en majoritet av deltagarna (cirka 60 procent) var nöjda med Stöd och matchning, vilket är högre än de som var nöjda med Arbetsförmedlingens service, generellt sett. Ungefär hälften ansåg även att stödet hjälpt dem att komma närmare arbete eller studier. Arbetsförmedlingen har även under 2016 och 2017 genomfört tematiska granskningar av jämställdhetsarbetet, leverantörernas volym och resultat, lokaler och tillgänglighet, leverantörernas arbetsgivarkontakter samt tillgången på studie- och yrkesvägledare. Under 2018 kommer handledarna inom tjänsten Stöd och matchning att granskas.

Att i högre utsträckning styra mot resultat, öka deltagarnas möjligheter att välja leverantör, publicera resultaten, förlänga kontrakt med dem som uppnår goda resultat samt låta leverantörerna utforma tjänsten är åtgärder för bättre upphandlingar som Arbetsförmedlingen själv föreslår. Samtidigt pekar man på att kontroll bör finnas för att säkerställa att tjänsterna inte är innehållsmässigt tveksamma.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Arbetsförmedlingen (2013).

## 5 Några modeller för arbetsförmedlingstjänster

Det finns flera exempel på modeller för externa aktörer i arbetsförmedlingstjänster som kan ge oss lärdomar. I detta avsnitt redovisas några av dem. En mer fullständig genomgång av resultaten från att använda privata aktörer inom arbetsförmedlingstjänster i andra länder utifrån den internationella forskningslitteraturen, görs i Bruno Crépons bidrag till denna volym.

### 5.1 Australien - har inspirerat Arbetsförmedlingen

Australien har genomfört omfattande arbetsmarknadspolitiska reformer de senaste femton åren. Den traditionella arbetsmarknadspolitiken, med staten som huvudsaklig utförare av arbetsmarknadstjänster, upphörde 1998. Sedan dess avhåller sig staten ifrån att själv producera förmedlingstjänster. Denna förändring har inte ansetts vara politiskt kontroversiell och reformen uppfattas som att staten blivit mer renodlad i sin myndighetsfunktion. Arbetsförmedlingens ledning besökte Australien år 2013 och erfarenheterna från detta besök kom att ha stor inverkan på utformning av tjänsten Stöd och matchning när den infördes år 2014.

Den australiensiska modellen har utvecklats över tid i samband med nya upphandlingar. Det senaste kontraktet går under namnet *Jobactive* och infördes i juli 2015. *Jobactive* har ett än mer tydligt fokus på resultat genom förändrad ersättningsmodell till leverantörerna. Ytterligare en vidareutveckling i *Jobactive* är en särskild fond som är örönmärkt för insatser till arbets sökande. En central del är också programmet *Work for the Dole* som närmast kan liknas vid de beredskapsjobb som tidigare fanns i Sverige.

Det australiensiska systemet är uppbyggt kring den statliga myn-

digheten *Centrelink*, med kontor över hela landet, som kan liknas vid en kombination av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. *Centrelink* gör en första bedömning av den arbetssökande med verktyget, JSCI (*Job Seeker Classification Instrument*). Bedömningen visar vilket spår av tjänster den arbetssökande ska gå. Om den arbetssökande inte får arbete inom en viss tid kan hen flyttas över till en annan grupp med mer individuellt stöd. Även leverantörerna kan genomföra denna bedömning.<sup>27</sup>

Hos *Centrelink* får jobbsökande den information som krävs för att kunna välja bland de certifierade aktörerna. *Department of Education, Employment and Workplace Relations*, DEEWR, ansvarar för certifieringen och granskningen av de fristående aktörerna. Efter halva kontraktstiden får de leverantörer som ligger under genomsnittet i systemet antingen lämna över sin verksamhet till en annan aktör med högre *rating* eller konkurrensutsättas igen. Antalet aktörer har minskat från cirka 700 stycken för några år sedan till 50 idag. Aktörerna skiljer sig åt, från välgörenhets- och utbildningsorganisationer till rekryteringskonsulter och fristående aktörer. Över hälften av aktörerna är ideella, medan resten är vinstdrivande företag.

Ersättningen är resultatbaserad med högre ersättning för arbetssökande i grupper som står längre från arbetsmarknaden. En del av ersättningen utbetalas löpande och täcker kostnader för administration och kontakter. Övriga ersättningar betalas när de arbetssökande fått arbete och efter olika lång tid i arbete. Dessutom får leverantören en resultatbonus om den sökande får ett arbete inom vad som kategoriserats som ett bristyrke. Ytterligare en ersättning är *Employment Pathway Fund*. Det är medel som ska användas för att hjälpa de arbetssökande att komma närmare arbetsmarknaden. Exempelvis kan arbetsgivare få en lönesubvention under maximalt

---

<sup>27</sup> Arbetsförmedlingen (2016).

sex månader från denna fond. Generellt får *Employment Pathway Fund* användas till de utgifter som leverantören anser vara viktiga.

I Australien har införandet av ratingsystem haft stor effekt på resultatet. Det infördes då man tidigt drog slutsatsen att resultatbaserade ersättningar och kundval i sig inte var tillräckliga för att förbättra de nationella resultaten. Man valde därför att komplettera dessa incitament med att skärpa konkurrensen ytterligare och styra deltagare till leverantörer med bra resultat genom att avsluta kontraktet med de leverantörer som lyckats sämst.

Australien började också tidigt utveckla en utvärderingsstrategi som gör det möjligt att sprida kunskap om framgångsrika arbetssätt till fler utförare. Australiensiska leverantörerna ges lättillgänglig information om hur de själva presterar i jämförelse med andra leverantörer och information om vad som är *best practice* enligt tillgänglig forskning.

Utförarna i Australien har stor flexibilitet vad gäller att skräddarsy individuellt utformade lösningar för arbetssökande. En återgång till mer detaljstyrning har dock skett inom den senaste upphandlingen där leverantören förväntas leverera strikt utifrån vad som offererats i anbudet. Detta kan förväntas minska innovationsgraden över tid och har kritiserats av leverantörerna. Ytterligare aspekter som kritiserats är att administrationskostnaderna i systemet är höga.<sup>28</sup>

## 5.2 Trygghetsfonderna – använder externa coacher

En systemlösning från Sverige som är intressant är trygghetsorganisationerna vilka tillkommit genom avtal mellan arbetsmarknadens parter. Det finns 13 sådana trygghetsorganisationer. De fyra största är Trygghetsfonden TSL (privatanställda arbetare), Trygghetsrådet TRR (privatanställda tjänstemän), Trygghetsstiftelsen (anställda

---

<sup>28</sup> Arbetsförmedlingen (2016).



inom staten) och Trygghetsrådet TRS (ideell sektor och kulturområdet). Dessa organisationer ska hjälpa anställda som blivit uppsagda att hitta nytt jobb.

Exempelvis TSL erbjuder jobbcoachning, med hjälp av samarbetsavtal med olika omställningsföretag. TSL är Sveriges största omställningsförsäkring och hjälper i genomsnitt 15 000 människor per år till ett nytt jobb. Runt 80 procent har under det senaste året fått anställning efter omställningsstöd. Över 80 procent av deltagarna är nöjda med omställningsföretagets insats. Det är dock värt att notera att TSL:s målgrupp står relativt nära arbetsmarknaden jämfört med den målgrupp som deltar i Arbetsförmedlingens tjänst Stöd och matchning.

Den som blir uppsagd på grund av arbetsbrist får först träffa en omställningsrådgivare från TSL för att få information om vilka möjligheter hen har utifrån sina behov. Individerna väljer inte omställningscoach själv utan TSL kontaktar det omställningsföretag som ska coacha personen. Jobbcoachen arbetar med deltagaren mot ett nytt jobb och om det behövs har man också möjlighet att få kortare yrkesutbildningar.

### **5.3 Nackamodellen – multiprofessionalism och check för insatser**

Ytterligare arbetsförmedlingstjänster är de som görs inom kommunerna. Ett exempel är Nackamodellen. Kommunen erbjuder ett forum dit människor kommer utifrån olika skäl, såsom arbetslöshet eller annan försörjningsproblematik. Även arbetsgivare som söker arbetskraft kan komma dit. Nästa steg i processen är rådgivning bestående av samtal och planering av ett multiprofessionellt team. Här görs en insatsplan för att skapa en grund för arbete och försörjning. Detta resulterar i en överenskommelse mellan kommunens

handläggare och individen om vad som ska göras inom en viss tid. Därutöver får den arbetssökande enligt ett pengssystem möjlighet att nyttja insatser hos externa aktörer. Samtidigt ställs krav på den arbetssökande att vara aktiv. Den arbetssökande erbjuds tjänster hos aktörer som auktoriserats och som ges incitament att nå individens långsiktiga mål.

## 6 Tjänsten Stöd och matchning

Tjänsten Stöd och matchning (STOM) tillkom 2014 och upphandlas enligt LOV – lagen om valfrihetssystem. Det innebär att alla leverantörer som uppnår de uppställda kraven i inbjudan ska godkännas, och att den arbetssökande själv väljer leverantör bland dessa. Cirka 180 leverantörer anlitas i skrivande stund av Arbetsförmedlingen för att erbjuda denna tjänst.

Det grundläggande syftet med att upphandla förmedlingstjänster är att Arbetsförmedlingen ska få del av externa leverantörers kompetens. Särskilt eftersöker man innovativ metodik, branschkunskap, kunskap om målgrupper samt nätverk av arbetsgivare.

Stöd och matchning är en tjänst som med vidareutveckling och anpassning enligt min bedömning skulle kunna breddas till fler tjänster och grupper av arbetssökande. Då utformningen av upphandlingar är avgörande för de externa aktörernas resultat, så beskrivs utformning och upphandling av tjänsten Stöd och matchning relativt noga nedan.

### 6.1 Tjänstens målgrupp

Det är Arbetsförmedlingskontoren som självständigt avgör vem som är i behov av Stöd och matchning. Målgruppen är arbetssökanden som behöver intensivt och individuellt anpassat stöd i jobbsökan-

det. Tjänsten utförs av externa aktörer, men det är stor skillnad på attityder till att använda externa aktörer mellan olika kontor, vilket innebär stora olikheter mellan olika delar av landet angående vilka som får del av tjänsten.

Det finns ett profileringsverktyg till grund för bedömning av arbetssökandes risk för långtidsarbetslöshet och vilken insats som kan vara lämplig. Sedan januari 2012 ska arbetsförmedlarna använda detta verktyg när de skriver in arbetssökande, men i praktiken finns stora variationer i hur det utnyttjas. Många arbetsförmedlare är kritiska och använder det därför inte.<sup>29</sup>

Leverantörerna inom Stöd och matchning uttrycker vid intervjuer att de är kritiska till att de inte har tillgång till bedömningsgrunderna för de arbetssökande som tillsänds dem. De pekar på behovet av likartade bedömningar som är transparenta för dem.

## 6.2 Tjänstens innehåll och ersättning

Tjänsten är indelad i olika spår, vilka baseras på hur mycket stöd en sökande behöver. En leverantör måste erbjuda samtliga spår. Spåren skiljer sig åt avseende möjlig längd, ersättningsnivå samt tidsomfattning.

Det är arbetsförmedlaren som avgör vilket spår som är lämpligt för den arbetssökande. Det är möjligt att byta spår om leverantören påtalar ett behov av förändring. Arbetsförmedlingen ska då göra en ny bedömning. Spåren är indelade i:

1. *Grundläggande stöd och matchning.* Detta spår riktar sig till arbetssökande vars behov främst består av att bli bättre på att söka jobb, få välfungerande ansökningshandlingar, få nätverk på arbetsmarknaden, komma i kontakt med arbetsgivare, bredda arbetssökandet eller hitta lämpliga utbild-

---

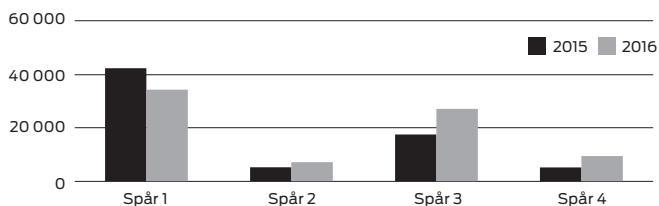
<sup>29</sup> Assadi och Lundin (2014) samt intervjuer inför denna studie.

ningar. Tjänsten ges i 90 dagar med möjlighet till förlängning i ytterligare 90 dagar med mer intensifierad aktivitet. Tjänsten levereras på svenska och engelska.

2. *Grundläggande stöd och matchning med språkstöd.* Liknar spår 1 men riktar sig till dem som har bristande kunskaper i både svenska och engelska. Tjänsten kan levereras med tolk.
3. *Förstärkt stöd och matchning.* Har också ett initialt block på 90 dagar, men kan förlängas i två omgångar med ytterligare 90 dagar och ska utgöra fler timmar i veckan än spår 1. Block 3 ska utgöra arbetsplatsförlagd aktivitet.
4. *Förstärkt stöd och matchning med språkstöd.* För dem som har samma behov av utökat stöd som dem i spår 3, men som dessutom har bristande kunskaper i både svenska och engelska. Tjänsten kan även här levereras med hjälp av tolk.

Antalet timmar för individuella samtal och aktiviteter för aktuellt spår och block specificeras i avtalet. Oavsett vilket spår som är aktuellt så ska deltagaren alltid ha en planering som motsvarar 75 procent av deltagarens arbetsutbud. Planeringen kan innehålla aktiviteter anordnade av leverantören eller egen aktivitet.

**Figur 1: Antal deltagare i Stöd och matchning, per spår och år.**



Källa: Arbetsförmedlingens månadsstatistik.

Det framgår av Figur 1 att merparten av deltagarna inte har bedömts behöva förstärkt stöd. Endast en mindre del har ansetts behöva språkstöd.

Leverantörerna kan erbjuda ett antal verktyg. Utredningsinsatser eller rehabilitering av olika slag inryms inte i tjänsten. Leverantören väljer vilka av nedan listade verktyg som ska användas samt kan även själv utveckla nya och ansöka om att få dessa nya verktyg inlagda bland dem som är möjliga. Följande aktiviteter finns för närvarande i verktygslådan:

- Kartläggning av deltagarens färdigheter och kompetenser
- Stöd med att hitta och söka jobb
- Stöd med att skapa ansökningshandlingar
- Uppföljning av sökta jobb
- Kontakter med arbetsgivare
- Presentera arbetssökande för arbetsgivare som ska rekrytera
- Mentorskap
- Arbetsplatsförlagda aktiviteter
- Intervjuträning och förberedelse inför anställningsintervju
- Studie- och yrkesvägledning
- Information om utbildningar och hjälp med att söka utbildning
- Motiverande samtal
- Grupparbeten
- Studiebesök
- Seminarier
- Dataundervisning
- Språkundervisning
- Samhällsinformation
- Kortare, ej yrkesinriktad utbildning
- Stöd med hälsofrämjande åtgärder och ökat hälsomedvetande

Den sökande har rätt till studie- och yrkesvägledning utförd av en examinerad studie- och yrkesvägledare. Detta moment är obligato-

riskt och varje deltagare ska få minst två timmars enskild vägledning under en 90-dagarsperiod. I praktiken har dock detta inte utförts av aktörerna i den utsträckning som avtalen anger.

Ersättningen till leverantören är uppdelad i grundersättning och resultatersättning. Resultatersättningen baseras på resultatrapporter från leverantören. Den första ska levereras när deltagaren har fått arbete eller börjat studera, och den andra när denne har arbetat i fyra månader eller studerat en termin. Om deltagaren får arbete innan programmet är avslutat får leverantören en snabbhetspremie i form av ytterligare resultatersättning.

Grundersättningen är 100–280 kronor per dag beroende på spår. Den förutsätter godkänd gemensam planering och godkända periodiska rapporter. Resultatersättningen utgår om deltagaren får ett arbete eller fullföljer en termins studier på en reguljär utbildning. Den varierar mellan 12 000 och 18 000 kronor beroende på spår. Anställningen ska ha tillträtts inom två månader efter avslutad placeringstid och ha pågått i minst fyra sammanhängande månader. Deltidsarbete genererar 50 procent av resultatersättningen för respektive spår.

### **6.3 Rating och kundval**

Kundval görs med utgångspunkt i leverantörernas rating. Varje leverantör ges 1–3 stjärnor i ratingsystemet beroende på hur väl leverantören lyckats förmedla deltagare vidare till studier eller arbete. Hänsyn tas till deltagarnas förutsättningar. Den arbetssökande väljer själv aktör. På Arbetsförmedlingens hemsida finns aktörernas *rating* upplagd samt information om respektive företag, deras tjänster och eventuell inriktning. Om den arbetssökande inte kan eller vill välja leverantör själv används ett ickevalsalternativ som innebär att den leverantör som finns geografiskt närmast den arbetssökan-

des bostadsadress anlitas. Leverantören kan inte säga nej till någon sökande.

*Ratingen* för respektive leverantör och leveransområde tas fram i fyra steg:

1. Deltagarens förutsättningar att få ett arbete eller påbörja studier kartläggs utifrån deras statistiska sannolikhet enligt ett antal parametrar (yrke, erfarenhet, utbildningsnivå, födelseregion, bostadslän, eventuell funktionsnedsättning, ålder etc.)
2. Uppföljning av hur många som faktiskt fått arbete eller börjat studera hos aktören.
3. Jämförelse mellan deltagarnas förutsättningar och det faktiska resultatet för att få arbete eller påbörja studier.
4. Leverantörernas resultat jämförs med varandra enligt en tregradig skala där tre stjärnor är över medel, två medel och en stjärna under medel. Ny rating publiceras varje kvartal på Arbetsförmedlingens hemsida.

Avtal kan sägas upp med leverantörer som har färre än tio deltagare samt leverantörer som har sämre resultat än genomsnittet och återfinns bland de tio procent av leverantörer som har det lägsta resultatet under en sexmånadersperiod.

Arbetsförmedlingen gjorde den första översynen av tjänsten Stöd och matchning i oktober 2017.<sup>30</sup> Som ett resultat av översynen sa myndigheten upp avtal för samtliga eller vissa leveransområden med 29 leverantörer. Översynen visade att 30 procent av de arbetsökande hade arbete eller studerade i reguljär utbildning 90 dagar efter avslutad tjänst. De 15 största leverantörerna hade cirka 50 procent av deltagarna. Vid intervjuer som jag gjort framkommer att

---

<sup>30</sup> Arbetsförmedlingen (2017).

dessa företag bedöms ha betydligt bättre resultat än att 30 procent kommer i arbete eller studier. Leverantörernas skilda resultat pekar på vikten av att sprida goda exempel på metoder mellan företagen och att slussa över deltagare till leverantörer med bättre resultat.

Aktörerna har omfattande begränsningar vad gäller marknadsföring gentemot arbetssökande. Marknadsföring får exempelvis inte riktas till dem som inte omfattas av tjänsten. Leverantören får inte heller utlova eller ge någon typ förmåner eller gåvor.

## 6.4 Uppföljning och kontroll

Arbetsförmedlingen ska inte enbart följa upp aktörernas resultat, utan också hur de lever upp till de krav som stipuleras i avtalet. Det kan diskuteras i vilken utsträckning enbart resultat bör följas upp – vilket förordas av branschens aktörer – och vilken utsträckning avtalskraven också ska kontrolleras. En viktig faktor i denna diskussion är huruvida avtalskraven är relevanta för aktörernas förutsättningar att uppnå goda resultat.

Krav som ställs upp i avtalen är att leverantören ska ha *goda kontakter med arbetsgivare*. Leverantören ska säkerställa att den arbetssökande också *söker arbete aktivt* och stödja denne i *aktivitetsrapporteringen* till Arbetsförmedlingen. En gemensam planering, månatliga rapporter på genomförda aktiviteter, schema med inplanerade aktiviteter och slutredovisning ska upprättas och levereras till Arbetsförmedlingen.

Leverantören ska bifoga *tre referensuppdrag* till anbudet som visar att leverantören kan leva upp till ställda krav. Leverantören ska även ha system och rutiner för *kvalitetsstyrning och kvalitetsutveckling* enligt i inbjudan uppställda specifikationer. Leverantören ska ha den *kompetens* hos personalen som anges i inbjudan och den ska kunna styrkas. I inbjudan anges även de krav på *lokaler* som ska gälla för



leverantören samt att deltagare ska ha *tillgång* till dessa lokaler minst fyra timmar per dag, minst fyra dagar per vecka och att de då ska vara bemannade med minst en handledare. Leverantören ska kunna ta emot minst 20 personer per leveransadress. Lokalerna ska även ha lämplig utrustning. Till detta kommer krav på ekonomi, försäkring, miljöpolicy, arbetsmiljö, mångfald och jämställdhet.

Arbetsförmedlingen gör deltagarundersökningar, kvalitetskontroller, uppföljningar och utvärderingar. Vissa uppföljningsverktyg är desamma för alla leverantörer och vissa är riktade eller används vid behov. Kundnöjdhetsundersökningar, sammanställning av uppnådda resultat, uppföljning av avtalsefterlevnad och rating publiceras för att underlätta kundvalet.

De upphandlade förmedlingstjänsterna innebär att Arbetsförmedlingens kontrollansvar för arbetslöshetsersättningen i praktiken läggs ut på externa aktörer. Huruvida detta är i linje med Arbetsförmedlingens myndighetsutövning har granskats tidigare av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, IAF.<sup>31</sup> Den fann att avtalen mellan Arbetsförmedlingen och de externa aktörerna vid den tidpunkten inte säkerställde Arbetsförmedlingens myndighetsutövning i arbetslöshetsförsäkringen.<sup>32</sup>

## **7 Externa aktörer inom arbetsförmedlingstjänster - slutsatser och förslag på modell**

Det krävs kompetens att skapa bra regelverk för en väl fungerande marknad och det krävs tid för att göra lärdomar. Därutöver behöver såväl Arbetsförmedlingen och de externa aktörerna som de arbets-

---

<sup>31</sup> IAF utövar tillsyn över arbetslöshetskassorna samt över handläggningen av ärenden hos Arbetsförmedlingen som påverkar arbetslöshetsförsäkringen.

<sup>32</sup> IAF (2009).

sökande bli bekanta med och anpassa sig till rådande villkor. Marknadsmekanismerna måste verka i så hög utsträckning som möjligt. Det finns i dag många leverantörer av förmedlingstjänster som har ett utvecklat tjänsteutbud med hög kvalitet. Det gäller att dra nytta av deras kompetens, erfarenhet och kontakter.

Det har också varit alltför många kvalitetsproblem i de upphandlingar som gjorts. Flera upphandlingar har inte skapat goda förutsättningar. Externa aktörer har även missbrukat förtroendet. En del upphandlingar hade direktiv som gav bristande förutsättningar till att börja med; exempelvis var det bråttom och alltför stor omfattning på upphandlingen av coacher, och när etableringsuppdraget kom var inte arbetsfördelningen mellan de berörda samverkande offentliga aktörerna klar.

Inget system presterar bättre än de förutsättningar som har skapats. Detta gäller dock inte enbart privata aktörer. Offentliga aktörer presterar inte heller bättre än sina förutsättningar. Även olika arbetsförmedlingskontor presterar olika och skulle behöva ett gemensamt regelverk som skapar förutsättningar för prestationer upp till en nivå som är i paritet med de bästa kontoren. Även för detta behövs utvecklingsarbete för Arbetsförmedlingen i form av styrning, uppföljning och åtgärder. I vilken utsträckning som Arbetsförmedlingens prestationer vad gäller förmedlingstjänsterna skulle kunna förbättras och vad som då skulle krävas behandlas dock inte i denna rapport. Jag fokuserar på Arbetsförmedlingens roll som upphandlande aktör och förutsättningarna för de externa aktörerna att leverera tjänster på ett innovativt och effektivt sätt.

Det är viktigt att en upphandlande aktör skapar marknadsförutsättningar som ger incitament till marknadsmässiga prestationer. Det bör finnas konkurrens mellan aktörer med konsekvenser för dem som inte håller måttet. Betalning ska ske i enlighet med prestationer.

Kunderna ska ha valmöjligheter och tillgång till information. Vikten av att skapa dessa goda marknadsförutsättningar är väl belagd.

Nedan ges förslag på hur en modell för upphandling av externa aktörer skulle kunna se ut. Utgångspunkten för modellen är att vidareutveckla det som idag har påbörjats snarare än att skapa något helt nytt. Tjänsten Stöd och matchning är en början som successivt utökas till att gälla för fler sökanden. Tjänsterna upphandlas förslagsvis mestadels enligt Lag om valfrihetssystem, LOV<sup>33</sup>, men villkoren kan behöva ses över och justeras regelbundet med förslagsvis tre till fem års mellanrum för att åstadkomma en kontinuerlig förbättring av systemet utifrån de lärdomar som dras.

### **Förslag: Arbetsförmedlingen blir Arbetsmarknadsverket med fokus på vässat myndighetsutövande**

Mitt förslag är att Arbetsförmedlingen återgår till att kalla sig Arbetsmarknadsverket, AMV, och stegvis övergår till att fokusera på sin *myndighetsfunktion* för de arbetssökande individerna och de leverantörer som utför tjänsterna. Det finns potential att nå kvalitet och kostnadskontroll genom att använda externa aktörer. Det krävs dock att dessa aktörer upphandlas med ett regelverk som ger incitament för att nå goda resultat med kvalitet på ett effektivt sätt, och där de aktörer som inte levererar på önskad nivå utgår från marknaden. Så har tidigare inte varit fallet, vilket också såväl utvärderingar som bristfälliga resultat utvisar.

Myndigheten ska inrikta sig på ledarskapet i systemet för arbetsförmedlingstjänster: att skapa förutsättningar för goda prestationer genom att styra, följa upp, kontrollera och åtgärda. Systemet behöver vässas vad gäller upphandling, avtalsutformning, uppföljning och styrning utifrån resultat. Leverantörer som inte levererar till-

---

33 SFS nr 2008:962, Lag om valfrihetssystem.

räckligt goda resultat eller har för få arbetssökanden ska sägas upp. Även avtalens skall-krav ska kontrolleras och kunna utgöra grund för uppsägning av avtal.

*Rating* och uppgifter om kundnöjdhet ska vara enkelt tillgängliga för de arbetssökande vid kundval. Kontraktsvillkoren ses över vid behov och lärdomar dras från både egna och andra länders erfarenheter. Ratingsystemet ska bygga på indata av god kvalitet och vara transparent för leverantörerna. Uppföljning och kontrollsystem ska vara systematiska, väl utvecklade och tillgängliga för leverantörerna. System för lärande och spridning av goda exempel är därutöver en viktig del som kan behöva utvecklas. Leverantörerna ska kunna dra nytta av information om goda exempel på metoder, nyutvecklade arbetssätt med mera. För spridningen av dessa erfarenheter har den upphandlande myndigheten en viktig roll.

AMV bör ta ansvar för att skapa en *digital databank* för arbetssökande och arbetsgivare som motsvarar de mest funktionella och användarvänliga som finns på marknaden. De arbetssökande skrivs in i denna samtidigt med inskrivning hos AMV och deras CV görs tillgängliga för samtliga anslutna leverantörer. Ersättningen till leverantören för förmedling av arbete i denna fas kan vara begränsad och variera med konjunkturläge, kompetensområde och profileringsresultat.

Vid inskrivning görs *profilering* av den arbetssökande. Vid denna bedömning används statistiska såväl som kvalitativa metoder.<sup>34</sup> Resultaten ska ligga till grund för vilket spår den arbetssökande ska komma till. Den arbetssökande väljer leverantör och profileringen följer med individen till leverantören, som i sin tur utifrån sin professionalism gör en bedömning av de insatser som bäst kan passa den arbetssökande inom det aktuella spåret.

---

<sup>34</sup> Profilering diskuteras mer ingående i avsnittet av Laura Hartman i denna volym.

Om AMV önskar kan profileringen upphandlas, i annat fall kan myndigheten utveckla egen specialistkompetens för utveckling och användning av profileringsverktyg av hög kvalitet. Efter en tid, förslagsvis cirka tre månader, görs en mer fördjupad profilering som ger möjlighet att placera om deltagaren utifrån den nya informationen. Ytterligare profileringar kan göras om behov föreligger. Leverantören kan även i dialog med AMV begära att få individen omplacerad till annat spår eller ges tillgång till utökade tjänster om det visar sig att profileringen inte stämmer.

### **Förslag: Arbetsförmedlingstjänsterna utförs av externa aktörer**

Dagens utförande av förmedlingstjänster inom myndigheten renodlas successivt till *självständiga enheter* som upphandlas enligt LOV liksom övriga leverantörer. Leverantörerna kan därmed vara såväl statliga som privata och ideella. De kan även vara kommunala i de fall kommuner avknoppar enheter som bedriver förmedlingstjänster till självständiga bolag.

### **Förslag: De upphandlade tjänsterna utvidgas**

Dagens system för upphandling av tjänsten Stöd och matchning vidareutvecklas till att gälla för fler grupper av arbetssökande och fler tjänster. Dagens *ersättningssystem* inom Stöd och matchning ändras så att en lägre andel av ersättningen betalas ut löpande, förslagsvis 50–90 kr för spår 1-4, samtidigt som resultat ersättningen utökas så att totalbeloppet motsvarar dagens.

Ersättningssystemet förändras vidare för att passa dem som är längre ifrån arbetsmarknaden. För dessa arbetssökande ges ersättning till aktören stegvis när de kommit närmare arbetsmarknaden, och inte enbart när de arbetssökande fått ett arbete. För att bedöma

om personer kommit närmare arbetsmarknaden behövs en tillförlitlig profileringsmodell för bedömning av arbetslöshetsrisk och insatsbehov. Denna bedömning görs såväl före som efter olika insatser för att bedöma den arbetssökandes progress i närmandet till arbetsmarknaden. En förberedande insats kan exempelvis ge en viss procent av resultat ersättningen, en utbildning eller ett subventionerat jobb en större del av ersättningen etc. Dessa utbetalningar gör AMV enligt en prislista, uttryckt som andel av resultat ersättningen, för de tjänster som finns i spåret.

En utveckling av dagens modell bör vara att införa *ytterligare spår* för dem som behöver mer stöd. Ytterligare spår 5-8 föreslås utifrån den sökandes behov och avstånd från arbetsmarknaden, samt med eller utan språkstöd. Dessa arbetssökande är längre från arbetsmarknaden än spår 3-4, och kan behöva lönesubventioner, förberedande insatser, utbildningar etc. Det bör därför införas ett *särskilt anslag för dem som behöver mer stöd*. Inom detta anslag kan ingå subventionerade anställningar, utbildningar och andra definierade tjänster som kan krävas för att dessa individer ska komma i arbete. Leverantörerna kan äska medel ur detta anslag för berörda individer och passande tjänster.

På annan plats i denna volym redovisar Forslund för- och nackdelar med alternativa utformningar av anställningsstöden. De handlar exempelvis om detaljreglering respektive frihet för lokal tillämpning av ett lösare regelverk, huruvida stödet har lång eller kort varaktighet, hög eller låg subventionsnivå, stor eller liten målgrupp, provanställning eller arbetsgivaransvar, anvisning eller rättighet. Dessa överväganden kvarstår för myndigheten att besluta om vid utformning av anställningar med stöd, även enligt detta förslag. Utformningen av anställningsstöden samt besluten om användning av medel ur det särskilda anslaget, ligger även fortsättningsvis

hos myndigheten. Tjänsterna är givna och beslutas av AMV, liksom placeringen i respektive spår. Den externa aktören är dock den som kommer den arbetssökande närmast i det dagliga arbetet, och kan i dialog med AMV föreslå såväl byte av spår som behov av medel från det särskilda anslaget, i de fall den initiala eller den fördjupade profileringen placerat den sökande i ett spår med otillräckligt eller felaktigt stöd.

De upphandlade aktörerna inom spår 5–8 är upphandlade för att erbjuda ett tjänsteutbud passande dem som är längre ifrån arbetsmarknaden. Alla leverantörer behöver dock inte kunna erbjuda alla utbildningar och förberedande insatser, utan de kan också specialisera sig. Om en aktör inte erbjuder den tjänst som den arbetssökande skulle behöva kan hen gå en utbildning eller få en förberedande insats hos någon annan aktör som är upphandlad av AMV.

### Förslag: Öka innovationsgraden

Även om tjänsterna och deras utformning är givna i de olika spåren, finns det i detta förslag möjlighet för de externa aktörerna att använda sin kompetens för utveckling av tjänsteutbudet. *Funktionsupphandlingar* görs av leverantörer som arbetar med individer som har svårigheter att komma ut i arbetslivet. I en sådan upphandling utnyttjas leverantörernas innovationsförmåga mer, genom att det ställs upp färre krav på tjänsternas detaljerade innehåll och lämnas till leverantörerna att utifrån deras kompetens skapa tjänster som når önskat resultat. Dessa upphandlingar är således mer fokuserade på det resultat som ska uppnås än på exakt hur det uppnås. Detta ställer höga krav på såväl innovationsförmåga som förtroende för aktörernas förmåga att leverera ett tjänsteinnehåll med hög kvalitet och som innebär nytänkande. Dessa leverantörer ska därför ha uppvisat goda resultat tidigare för att kunna bli certifierade till denna roll.

De tjänster som utvecklas kan, om de visar sig fungera väl, läggas in bland de definierade tjänster som finns inom anslaget för dem som behöver mer stöd eller inom verktygslådan för övriga spår.

De aktörer som ingår i funktionsupphandlingen föreslås även ingå i ett *Innovationsråd* där man gemensamt med AMV diskuterar utvecklingsmöjligheter för förmedlingstjänsterna. Ett sådant forum kan bidra till att utveckla och sprida nya metoder genom deltagarnas diskussioner om tjänsteutbudet.

### **Förslag: Maximera konkurrens och marknadsdynamik för att få människor i arbete**

När individen ingår i ett spår hos leverantören, ska dennes CV vara *tillgängligt även för andra leverantörer*. Om någon annan leverantör har ett passande arbete, kan denne kontakta individens leverantör om detta, och även förhandla om att få del av resultatjämbördningen ifall individen får jobbet. Leverantören kan också tillfråga andra leverantörer om de har passande arbeten och samtidigt erbjuda en del av resultatjämbördningen om individen får jobbet. Om individen är missnöjd med sin leverantörs tjänster så ska hen kunna byta till annan leverantör.

Om den arbetssökande inte vill eller kan välja leverantör, placeras hen hos den leverantör som har högst rating inom hemkommunen. I vissa undantagsfall vad gäller tjänster, grupper eller regioner kan bristande konkurrens och bristfälliga valmöjligheter för den arbetssökande motivera upphandling enligt Lagen om offentlig upphandling (LOU).

### **Förslag: En successiv utveckling**

Det är tid att dra lärdom av det som provats, samt att utveckla det som fungerar och slussa över från det som inte fungerar. Det finns



ett embryo till system att bygga vidare på inom tjänsten Stöd och matchning, det finns en marknad med kompetens och professionalism att nyttja och det finns engagemang och vilja bland såväl privata som offentliga aktörer att utveckla system och tjänster till bättre resultat.

Jag föreslår en successiv utveckling i den riktning som anges ovan. Det är en lärdom från tidigare erfarenheter att alltför snabba förändringar och snabba kast ger dåliga förutsättningar för goda resultat. Men riktningen borde vara klar. En stegvis plan bör upprättas för att successivt få en mer fokuserad myndighetsfunktion med hög kvalitet som kan samverka med kompetenta och engagerade utförare av olika slag. Målet är att dessa ska verka i ett tydligt system som stimulerar till professionalism och nytänkande utifrån individens behov.

## Referenser

- Arbetsförmedlingen**, "Arbetsförmedlingens årsredovisning 2009", 2010
- Arbetsförmedlingen**, "Arbetsförmedlingens årsredovisning 2010", 2011
- Arbetsförmedlingen**, "Arbetsförmedlingens årsredovisning 2013", 2014
- Arbetsförmedlingen**, "Arbetsförmedlingens årsredovisning 2016", 2017
- Arbetsförmedlingen**, "Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017", 2018
- Arbetsförmedlingen**, STOM Översyn, 2017-10-17
- Arbetsförmedlingen**, "Erfarenheter från arbetsförmedling i Australien, Reserapport från studiebesök i Australien februari 2016".
- Arbetsförmedlingen**, "Rapport om fördjupad granskning av kompletterande aktörer", PM 30 augusti 2013.
- Assadi, A. och Lundin, M.**, "Enhetlighet och träffsäkerhet i arbetsmarknadspolitiken: Hur använder arbetsförmedlare statistisk profilering i mötet med den arbetssökande?", IFAU Rapport 2014:14. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Uppsala.
- Benmmarker, H., E. Grönqvist och B. Öckert** (2013). Effects of outsourcing employment services: evidence from a randomized experiment. *Journal of Public Economics*, 98, 68–84.
- Bergman, M.** (2013), "Upphandling och kundval av välfärdstjänster – en teoribakgrund", Uppdrag Välfärd, Entreprenörskapsforum, Fores, Leading Health Care.
- Gartell, M.** (2011), "Interna och externa coachningstjänster – en utvärdering av resultatet". Ura 2011:2, Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- IAF**, "Kompletterande aktörer, Uppfylles villkoren i arbetslöshetsförsäkringen i Arbetsförmedlingens samarbete med privata arbetsförmedlingar?", Dnr 2008/688, 2009-03-09.
- Johansson, P., Aydin E., Bergendorff S., Granqvist N., Josephson M. och Sohlberg I.** (2011). Arbetslivsinriktad rehabilitering. Underlagsrapport nummer 7 till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (SOU 2010:04).
- Kantar Sifo** (2017), Förtroende för myndigheter, Stockholm.
- Karlsson, J., Szulkin, R., Lindblom, C. och Bygren, M.**, "Nya aktörer inom arbetsmarknadspolitiken: Hur väl lyckas det och till vilken kostnad?", Institutet för framtidsstudier, Forskningsrapport 2014/4.

- Konkurrensverket**, ”Valfrihetssystem inom Arbetsförmedlingen”, Rapport 2013:7.
- Laun, L. och P. Skogman Thoursie** (2014), ”Does privatisation of vocational rehabilitation improve labour market opportunities? Evidence from a field experiment in Sweden”. *Journal of Health Economics*, 34:59–72.
- Liljeberg, L, S. Martinsson och J. Thelander** (2012), ”Vad innebär det att bli coachad? En utvärdering av jobbcoachningen vid Arbetsförmedlingen”. IFAU rapport 2012:24, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Uppsala.
- Lundin, M.** (2011). ”Marknaden för arbetsmarknadspolitik: om privata komplement till Arbetsförmedlingen”. Rapport 2011:13. Uppsala: Institutet för Arbetsmarknadspolitik Utvärdering (IFAU).
- OECD**, ”Activating jobseekers: Lessons from seven OECD countries”, in *OECD Employment Outlook 2013*, OECD Publishing 2013.
- Riksrevisionen** (2009). ”Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?” Rapport till regeringen, Arbetsmarknadsdepartementet. Dnr: RiR 2009:22. Stockholm: Riksrevisionen.
- Riksrevisionen**, ”Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor”, RIR 2012:9.
- Riksrevisionen**, ”Matchningen på arbetsmarknaden – sökandesammansättningens betydelse”, RIR 2017:26.
- RiR 2014:14**, ”Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?”, Riksrevisionen, Stockholm.
- SFS nr 2008:962**, Lag om valfrihetssystem
- Sibbmark, K., Söderström, M. och Åslund, O.**, ”Marknadsmekanismer i teori och praktik – erfarenheter från etableringslotsarna”, IFAU Rapport 2016:19, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Uppsala.
- Svenskt Näringsliv**, ”Granskning av upphandling av arbetsförmedling”, mars 2013.
- Van den Berg, G. J., Back Kjaersgaard L. och Rosholm, M.**, ”Betydelsen av möten mellan arbetslösa och förmedlare”, IFAU Rapport 2014:5, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Uppsala.

Redaktörer: **Andreas Bergström** och **Lars Calmfors**

# Framtidens arbetsförmedling

**Den största utmaningen** på arbetsmarknaden idag är att få arbetslösa i utsatta grupper – utomeuropeiskt födda, personer som saknar gymnasiekompetens, äldre och personer med funktionsnedsättningar – i arbete. Samtidigt är vi mitt i en högkonjunktur där många företag har svårt att hitta rätt personal.

Arbetsförmedlingen är därmed viktigare än någonsin, eftersom myndigheten har en central roll i att matcha så att arbetsgivare som behöver rekrytera och arbetssökande finner varandra. Men Arbetsförmedlingen har rekordlåga förtroendesiffror. Regeringen har tillsatt en utredning med mycket breda direktiv som ska se över olika alternativ för dess framtid. Allianspartierna har lovat att lägga ner Arbetsförmedlingen och privatisera arbetsmarknadstjänsterna om de får makten.

Den här antologin täcker några av de frågor som är mest centrala för en bättre fungerande arbetsmarknadspolitik: subventionerade anställningar, arbetsmarknads- och vuxenutbildning, kommunala insatser, etablering av nyanlända, tillitsbaserad styrning och användningen av externa aktörer. Ett genomgående tema är att det är bättre att genomföra förändringar i små steg som går att utvärdera än att i ett slag göra totala systemförändringar.

**Andreas Bergström** är vice vd och leder Fores program för ekonomiska reformer och entreprenörskap. Han har en bakgrund som medicinjournalist och har arbetat som politisk tjänsteman, främst med social-, utbildnings-, jämställdhets- och antidiskrimineringspolitik.

**Lars Calmfors** är professor emeritus i internationell ekonomi vid Stockholms universitet, forskare vid IFN och vetenskaplig rådgivare vid Fores. Han har tidigare varit ordförande i bland annat Ekonomiska rådet, EMU-utredningen, Finanspolitiska rådet och Arbetsmarknads-ekonomiska rådet. Hans forskningsområden är arbetsmarknads- och makroekonomi.