

Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Vissa lagförslag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet

I promemorian beskrivs hur en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet ställer krav på ökat informationsutbyte mellan leverantörer och Arbetsförmedlingen. För att informationsutbytet ska kunna ske effektivt samtidigt som enskildas integritet ska kunna skyddas behöver vissa lagändringar göras. Promemorian innehåller förslag på sådana lagändringar.

- IFAU har utifrån sitt uppdrag att följa upp och utvärdera arbetsmarknads- och utbildningspolitik samt arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen inga synpunkter på dessa förslag.

IFAU har synpunkter på bakgrundsbeskrivningen

Promemorian innehåller även en bakgrundsbeskrivning till motiven för och inriktningen på den reformerade arbetsmarknadspolitiska verksamheten (avsnitt 3). IFAU välkomnar denna beskrivning, men har utifrån vad forskningen kan leda oss till en del synpunkter på innehållet. Dessa följer nedan.

Avsnitt 3.1 – En effektivare arbetsmarknadspolitisk verksamhet

IFAU delar beskrivningen i avsnitt 3.1.1, dvs. att den arbetsmarknadspolitiska verksamheten behöver bli mer effektiv och att Sverige står inför en stor utmaning med en hög och ökande långtidsarbetslöshet. IFAU menar att det alltid finns anledning att utifrån ett evidensbaserat förhållningssätt försöka effektivisera verksamheter.

I avsnitt 3.1.2 slås fast att arbetsmarknadspolitiken ska reformeras i grunden. Syftet är att nå en bättre effektivitet i verksamheten. I allt väsentligt saknas dock en koppling mellan problembilden i avsnitt 3.1.1 och den föreslagna reformeringen i avsnitt 3.1.2. Förklaringen till detta är enkel: det finns inte någon evidens för att privata utförare av arbetsmarknadspolitik når bättre

resultat än offentliga.¹ Det finns därmed inget stöd för att den föreslagna reformeringen bidrar till en effektivare arbetsmarknadspolitisk verksamhet.

Avsnitt 3.2 – Reformens genomförande

I promemorian slås fast att genomförandet av reformeringen ska ske ordnat och successivt (sid. 24).

Ambitionen förefaller rimlig och önskvärd. IFAU ser också positivt på att det inför, eller som en del av, reformeringen genomförts en försöksverksamhet med en ny upphandlad matchningstjänst (Krom).

Det är dock inte uppenbart att reformeringen i alla avseenden sker, eller har skett, ordnat och successivt. Mycket talar för att reformeringstakten är och har varit för skyndsam. Arbetsförmedlingen har vid upprepade tillfällen påtalat utmaningar och svårigheter med tempot i reformeringen (se t.ex. Arbetsförmedlingen 2019, 2020). I Rapport 2021:7 lyfter IFAU problem med hastigheten i genomförandet av försöksverksamheten med Krom. En av slutsatserna i rapporten är att möjligheterna till ett effektivt lärande försvåras vid ett för snabbt genomförande. Rapporten pekar också ut flera områden där Krom behöver utvecklas (exempelvis profileringsverktyget) och det är oklart om dessa brister har hunnit åtgärdats innan Krom har rullats ut i hela landet. Man kan i sammanhanget också fundera på om inte de lagförslag som aviseras i denna promemoria, och som avses införas i december 2022, borde ha funnits på plats innan reformeringen genomförts eller Krom implementerats i full skala.

Det kan finnas argument för snabba reformer, men det bidrar också till stora utmaningar. Reformeringen har tagit stora resurser i anspråk och den har genomförts samtidigt som Corona drabbade Sverige. Det har sannolikt lagt begränsningar på vilken typ av annat stöd de arbetssökande har kunnat få ta del av under perioden. Det är sannolikt att andra förmedlings-, utbildnings- och programinsatser har påverkats negativt av införandet av Krom och den pågående reformeringen.

Avsnitt 3.3 – Arbetsförmedlings ansvar i den reformerade verksamheten

I avsnitt 3.3 beskrivs Arbetsförmedlingens roll i den reformerade arbetsmarknadspolitiken. Där framgår att Arbetsförmedlingen kommer att ha kvar många (de flesta) av sina befintliga uppgifter, varav vissa kommer att växa i omfattning. Dessutom tillkommer nya uppgifter. I det följande kommenterar vi några av de uppgifter som Arbetsförmedlingen avses ha i det reformerade systemet.

¹ Det visar effektutvärderingar från Sverige (Benmarker m.fl. 2013) och andra europeiska länder (Crépon, 2018). Om något verkar privata utförare snarare leda till högre kostnader för arbetsmarknadspolitiken.

Arbetsmarknadspolitiska bedömningar

Arbetsmarknadspolitiska bedömningar kommer att vara en av Arbetsförmedlingens viktigaste uppgifter i ett reformerat system, och statistiska verktyg (profileringsmodeller) kommer sannolikt vara en viktig del i de arbetsmarknadspolitiska bedömningarna (sid. 36–38).

IFAU delar bedömningen att profileringsmodeller kommer att bli betydelsefulla i ett reformerat system. Om inte Arbetsförmedlingen själva har kontakt med de arbetslösa kommer de med nödvändighet att i större utsträckning behöva förlita sig på statistiska verktyg vid de arbetsmarknadspolitiska bedömningarna. Statistiska verktyg har potential att bidra till mer träffsäkra och kostnadseffektiva arbetsmarknadspolitiska bedömningar. Studier har t.ex. visat att väl utformade statistiska verktyg med relativt god precision kan förutsäga vilka som riskerar att bli långtidsarbetslösa (se t.ex. Bennmarker m.fl. 2007). Det betyder dock inte att det inte kan finnas situationer där förmedlarna gör bättre bedömningar på egen hand.

Det är dock oroande att det profileringsverktyg som har prövats inom ramen för Krom inte tycks vara fullt ut ändamålsenligt utformat. I IFAU Rapport 2021:7 visar vi hur modellen tillämpats och hur den styrt volymer och deltagarsammansättning i Krom under 2020. Där beskriver vi också varför verktyget kan och bör utvecklas för att kunna bidra till bättre arbetsmarknadspolitiska bedömningar. I rapporten diskuterar vi också vikten av att ha realistiska förväntningar på vad ett profileringsverktyg kan åstadkomma och varför Arbetsförmedlingen måste jobba för att stärka verktygets legitimitet i verksamheten. Allt detta är viktigt för utfallet av Krom och reformeringen av Arbetsförmedlingen.

Likvärdig tillgång till service i hela landet

Arbetsförmedlingen ska ansvara för att alla arbetssökande i hela landet ska ha likvärdig tillgång till arbetsmarknadspolitiska insatser (sid. 28–30).

I ett läge där Arbetsförmedlingens lokala närvaro har minskat, där kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken i allmänhet och som leverantör av tjänster åt Arbetsförmedlingen i synnerhet är oklar och där fristående aktörer ska sköta huvuddelen av det matchande och rustande arbetet, är det svårt att se hur denna uppgift ska lösas i praktiken. Det finns en risk att få fristående aktörer väljer att etablera sig i områden med färre arbetssökande eller i avlägsna delar av landet.

Att likvärdig service ska säkerställas på ett ändamålsenligt sätt genom samverkan mellan Arbetsförmedlingen, kommuner, Statens Servicecenter och/eller fristående aktörer låter bra, men IFAU saknar en konkret beskrivning av hur detta ska åstadkommas på ett kostnadseffektivt sätt utifrån de resurser som avsatts till Arbetsförmedlingen de närmaste åren.

Bredd av insatser

Det ska finnas en bredd av insatser och insatserna ska styras till de arbetssökande efter behov. Alla insatser, inklusive förmedlingsinsatser, ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverade, dvs. vara lämpliga både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv (sid. 30–32).

Beskrivningen av hur bredden av insatser är tänkt att fungera är mycket översiktlig. IFAU vill därför lyfta några aspekter relaterat till detta.

En viktig fråga är vilken typ av stöd som ska ges till personer som nyligen skrivit in sig på Arbetsförmedlingen. Här har förmedlingsinsatser (på Arbetsförmedlingen) tidigare spelat en viktig roll. Om Arbetsförmedlingen själva inte ska ha kontakter med de arbetssökande, utan kontakterna ska ske hos fristående leverantörer i form av en arbetsmarknadspolitisk insats, kommer det sannolikt bli betydligt färre arbetssökande som får ta del av förmedlingsinsatser tidigt i arbetslöshetsperioden.

För många arbetssökande kommer en s.k. *egen resa* att erbjudas, dvs. de får tillgång till Arbetsförmedlingens digitala tjänster och självstöd, men inga egentliga förmedlingsinsatser (kontakter med förmedlare). Även om det finns en logik i att man inte ska lägga resurser på individer som kan sköta sig själva finns risker med denna strategi. Det finns omfattande stöd i forskningen för att även personer närmare arbetsmarknaden snabbare kommer i jobb med hjälp av förmedlingsinsatser (se t.ex. Cheung m.fl. 2019), och i dagsläget saknas det evidens för att ”egen resa” kan ersätta kontakter med förmedlare (se också IFAU 2018 för ett utförligare resonemang). Det går därför inte att utesluta att arbetslöshetstiderna kommer att förlängas för vissa av de arbetssökande som enbart erbjuds egen resa. När förmedlingsinsatser nu ska ges av fristående leverantörer i form av en arbetsmarknadspolitisk insats hade det varit värdefullt med en mer detaljerad diskussion kring målgruppen för och omfattningen av förmedlingsinsatser, respektive vilka arbetssökande som ska erbjudas egen resa.

En annan viktig fråga handlar om insatser riktade till arbetssökande som står längre från arbetsmarknaden. Forskning har visat att olika insatser såsom arbetsmarknadsutbildning, subventionerade anställningar, praktik och intensiva förmedlingsinsatser kan hjälpa arbetssökande tillbaka i arbete. Beroende på stödbehov kan olika insatser gynna olika typer av arbetssökande, dvs. det krävs att rätt insats riktas till rätt arbetssökande. Hur denna svåra uppgift ska hanteras i ett system där Arbetsförmedlingen inte längre träffar de arbetssökande beskrivs inte i promemorian. En fråga som i sammanhanget definitivt hade behövt belysas mer rör hur Arbetsförmedlingen ska få tillgång till relevant information från de leverantörer som har ett ekonomiskt intresse av att ”deras” arbetslösa får varaktig sysselsättning: kommer det exempelvis att finnas incitament att tillhandahålla information som ger en överdriven bild av behovet av insatser som Arbetsförmedlingen anvisar till och finansierar?

En ytterligare fråga är hur de aktivitetsstödsberättigande förmedlingsinsatserna kommer att belasta tillgängliga medel för aktivitetsstöd och därmed volymerna i andra arbetsmarknadspolitiska insatser. Erfarenheterna från Krom visar att tillgängliga medel för aktivitetsstöd utgör en bindande restriktion för inte bara volymer och målgrupp för Krom, utan även för volymerna i andra arbetsmarknadspolitiska insatser.

Sammantaget hade det varit värdefullt med en mer detaljerad beskrivning av hur bredden av insatser är tänkt att fungera. Framförallt hur volymer, målgrupp och deltagarsammansättning i olika insatser är tänkta att se ut när förmedlingsinsatser blir ett aktivitetsstödsberättigat arbetsmarknadspolitiskt program som tillhandahålls av fristående leverantörer.

Anskaffa tjänster och kontrollera leverantörer

- IFAU tillstyrker att kontrollarbetet ska vara ett prioriterat område för Arbetsförmedlingen.

Att upphandla och anskaffa tjänster av fristående leverantörer, samt att kontrollera leverantörerna, kommer att bli viktiga uppgifter för Arbetsförmedlingen i det reformerade systemet. Både vid inträdet i tjänst (upphandlingsprocessen) och vid utförandet av tjänsten ska Arbetsförmedlingen ansvara för en effektiv kontroll av leverantörerna (sid. 32–34).

Både upphandling av tjänster och kontroll av leverantörer är resurskrävande verksamheter. Även om Arbetsförmedlingen har erfarenhet av både upphandling och kontroll kommer dessa delar av myndighetens uppdrag bli mer omfattande i ett reformerat system. Att utveckla effektiva kontrollsystem och kontrollfunktioner av leverantörer är inte enkelt. Samtidigt som man vill minska risken för missförhållanden, förhindra att oseriösa aktörer etablerar sig på marknaden och motverka att leverantörerna enbart fokuserar på de deltagare där de kan nå resultat, vill man inte skapa en situation som innebär för stor administrativ börda för leverantörerna eller som hämmar deras innovationskraft.

Digital infrastruktur och tillgång till data

- IFAU vill understryka vikten av att relevant information om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten samlas in och tillgängliggörs, inte bara för Arbetsförmedlingens egen verksamhetsutveckling, utan även för forskning och utvärdering.

Arbetsförmedlingen ska tillhandahålla och utveckla digital infrastruktur i syfte att effektivt stödja den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och de aktörer som verkar inom denna (sid. 42).

Ett system med fristående leverantörer kräver att Arbetsförmedlingen kan mäta resultat på ett enkelt, transparent och ej manipulerbart sätt. IFAU konstaterar att månadsuppgifterna från Skatteverket sannolikt mäter resultat bättre än den

Datum

2021-11-08

139/2021

information som finns i myndighetens register idag. Därmed torde Arbetsförmedlingen vara behjälpta av att få tillgång till månadsuppgifterna från Skatteverket.

IFAU vill i sammanhanget betona vikten av den registerinformation som krävs för forskning och utvärdering inom arbetsmarknadspolitiken.

Arbetsförmedlingen har sedan tidigt 90-tal samlat in och tillgängliggjort registerbaserad information om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Det har varit en nödvändig förutsättning för forskning och utvärderingar av den svenska arbetsmarknadspolitiken. Idag finns rik information om vilket stöd de arbetssökande får. Det är inte självklart hur likvärdig information kommer att kunna samlas in, dokumenteras och tillgängliggöras i en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet.

Avslutningsvis

Det är en öppen fråga om Arbetsförmedlingens egen verksamhet kommer bli mer eller mindre omfattande efter reformeringen. Arbetsförmedlingen kommer förvisso bedriva mindre av eget förmedlingsarbete, men uppgifter tillkommer, andra arbetsuppgifter kommer bli mer omfattande och ytterligare andra blir svårare att genomföra när Arbetsförmedlingen inte längre träffar de arbetssökande i samma utsträckning. Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen, upprättandet av individuella handlingsplaner, granskandet av aktivitetsrapporter och kontakterna med arbetsgivare är exempel på uppgifter som rimligen blir svårare när kontakterna med de arbetssökande blir färre.

Avsnitt 3.4 och 3.5 – Förmedlingsinsatser

Val av leverantör

- IFAU ser positivt på åtgärder som underlättar för de arbetssökande att göra informerade val.

Om förmedlingsinsatserna upphandlas i LOV (vilket de gör i Krom) kommer det att ställas krav på att de arbetssökande kan göra informerade val av leverantör. Tanken är att ett valfrihetssystem ska tvinga leverantörerna till förbättringar för att attrahera deltagare, annars kommer de att slås ut från marknaden. I promemorian nämns att s.k. rating kan vara något som skulle kunna underlätta möjligheterna till informerade val (sid. 48).

Ett väl utformat ratingsystem har goda förutsättningar att bidra till det (se Riksrevisionen 2020 för erfarenheter från ratingsystem i Stöd och matchning). Det är viktigt att undvika en situation där arbetssökande gör val som styrs av annat än möjligheterna att komma i jobb eller utbildning (se t.ex. Sibbmark m.fl. 2016).

Ersättningssystemet

Ersättningen till leverantörerna ska utformas så att den ger starka incitament till resultat (dvs. få de arbetssökande i jobb eller utbildning). Ersättningen ska

Datum

2021-11-08

139/2021

också differentieras så att den är högre för personer som har svagare förankring på arbetsmarknaden (sid. 49–50).

IFAU menar att utgångspunkten för denna typ av ersättningsmodell är rimlig, men vill också betona hur svårt det är att få incitamenten rätt i praktiken (se t.ex. Lundin 2011). En viktig faktor att ha i åtanke är att differentieringen av ersättningen måste återspegla faktiska skillnader i deltagarsammansättning (de arbetssökandes jobbchanser). I Krom har en modell prövats som innehåller momenten ovan, dvs. differentierad (3 nivåer) och resultatbaserad. I Rapport 2021:7 visar vi att målgruppen för Krom och deltagarsammansättningen i de olika nivåerna har justerats vid upprepade tillfällen under 2020. Dessa förändringar har också fortsatt under 2021. Samtidigt har ersättningen till leverantörerna hela tiden hållits konstant. Det är därmed svårt att förstå hur kopplingen mellan deltagarsammansättning och ersättning är tänkt att se ut och fungera i Krom. För att leverantörerna ska ha förtroende för ersättningsmodellen och anpassa sitt beteende på önskat sätt måste det finnas en koppling mellan differentieringen av ersättningen och skillnader i faktiska jobbchanser.

Brist på konsekvensanalys

I promemorian diskuteras inte storleken på förväntade effekter av reformeringen. Inte heller diskuteras i vilken utsträckning kostnaderna för arbetsmarknadspolitiken kommer att påverkas. Möjligen är denna promemoria inte rätt plats för en sådan konsekvensanalys. Likväl kan det tyckas märkligt att en så omfattande reformering kan genomföras utan en noggrann analys av effekter och kostnader.

I detta ärende har generaldirektören Maria Hemström Hemmingsson beslutat. Martin Söderström har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Johan Vikström och Anders Forslund deltagit.

Maria Hemström Hemmingsson

Martin Söderström

Referenser

Arbetsförmedlingen (2019), "Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen" Diarienummer: Af-2019/0021 5123.

Arbetsförmedlingen (2020), "Analysera utvecklade matchningstjänster. Lägesbeskrivning regleringsbrev 2020", Diarienummer: Af-2020/0068 2660

Benmarker, H., K. Carling och A. Forslund (2007), "Vem blir långtidsarbetslös?", IFAU Rapport 2007:20.

Benmarker, H., E. Grönqvist och B. Öckert (2013), "Effects of contracting out employment services: Evidence from a randomized experiment", *Journal of Public Economics*, vol 98, p. 68-84.

Benmarker, H., M. Lundin, T. Mörtlund, K. Sibbmark, M. Söderström och J. Vikström (2021), "Krom – erfarenheter från en ny matchningstjänst med fristående leverantörer inom arbetsmarknadspolitiken", IFAU Rapport 2021:7.

Cheung, M., J. Hartvig Egebark, A. Forslund, L. Laun, M. Rödin och J. Vikström (2019), "Effekter av förstärkta förmedlingsinsatser. Lärdomar från en försöksverksamhet", IFAU Rapport 2019:27.

Crepon, B. (2018), "Private providers of labor market services: a review of the evidence", i *Framtidens arbetsförmedling*, Red. A. Bergström och L. Calmfors, Fores, Stockholm.

IFAU (2018), "Förändringar i informationsstruktur och arbetssätt vid Arbetsförmedlingen", Remissvar till Arbetsförmedlingen, dnr. 41/2018.

Lundin, M. (2011), "Marknaden för arbetsmarknadspolitik: om privata komplement till Arbetsförmedlingen", IFAU Rapport 2011:13.

Riksrevisionen (2020), "Stöd och matchning – ett valfrihetssystem för arbetssökande", Granskningsrapport från Riksrevisionen 2020:13.

Sibbmark, K., M. Söderström och O. Åslund (2016), "Marknadsmekanismer i teori och praktik – erfarenheter från etableringslotsarna", IFAU Rapport 2016:19.