



15 AUGUSTI 2019

Arbetsmarknadsminister Ylva Johansson
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Framtidens Arbetsförmedling

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FRAMTIDENS ARBETSFÖRMEDLING	1
Innehållsförteckning	1
Sammanfattning	2
Inledning	2
Gör en översyn av Arbetsförmedlingens uppdrag	3
Många utmaningar med ett valfrihetssystem	4
Arbetsförmedlingen kommer fortsätta vara en viktigt aktör	5
Förbättrad samordning mellan olika aktörer	5
Använd Arbetsförmedlingen som en plattform	6

SAMMANFATTNING

I denna promemoria lägger Fackförbundet ST flera förslag för att säkerställa att förändringarna av Arbetsförmedlingen och arbetsmarknadspolitiken kan bli framgångsrika. Vi lyfter också fram systemkritiska frågor kring hur de tänkta förändringarna ska fungera.

Vår utgångspunkt är att arbetsmarknadspolitiken behöver förändras och spetsas. Vi tror att privata och ideella komplement till Arbetsförmedlingen i ordnade former kan fungera. Det förutsätter dock att uppdraget tydliggörs och att man säkerställer en fungerande integration med Arbetsförmedlingens verksamheter och infrastruktur samt samverkan med lokalt näringsliv och kommuner. Arbetsförmedlingen bör användas som en plattform med privata komplement. Arbetsförmedlingen måste prioritera den lokala närvaron i hela landet. En reform av arbetsmarknadspolitiken måste utgå från hur verkligheten är beskaffad och hur utanförskapet ser ut. Några utgångspunkter för det kommande arbetet med att reformera Arbetsförmedlingen bör vara:

1. Säkerställ att det finns tillräckliga resurser till aktiva nationella arbetsmarknadspolitiska insatser.
2. Tydliggör Arbetsförmedlingens huvuduppgift med fokus på verk samma insatser för dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden.
3. Säkerställ den lokala närvaron och förmågan. Ge den nya ledningen för Arbetsförmedlingen i uppdrag att riva upp beslutet om nedläggningen av de 132 kontoren.
4. Använd Arbetsförmedlingen som en plattform för samverkan med både kommuner, privata och ideella aktörer. Delade lokaler, gemensam digital infrastruktur och samordning kring personer i långvarigt utanförskap. Detta ger förutsättningar för privata och ideella komplement i hela landet samtidigt som den infrastruktur och den kompetens som finns inom Arbetsförmedlingen tas tillvara.
5. Definiera vilka krav som ska ställas på privata och ideella aktörer. Inte bara vad gäller kompetens och långsiktighet i åtgärderna utan också om samverkan med kommuner och andra aktörer.
6. Säkerställ den nationella aktiva arbetsmarknadspolitikens funktionsduglighet. Staten får inte frånhända sig ansvaret för en väl fungerande arbetsmarknad och samhällsekonomi. Utvärdera Januariavtalets förändringar av arbetsmarknadspolitiken senast 2024.

INLEDNING

Arbetsmarknaden präglas sedan ett decennium av ett historiskt unikt överskott i utbud som leder till undanträngning på arbetsmarknaden. Det gäller särskilt tydligt för utrikes född arbetskraft som saknar gymnasial utbildning. Förmedling är särskilt värdefullt för högskoleutbildade. Många högskoleutbildade som invandrade till Sverige under perioden 2003–2014 uppger att de inte har jobb som motsvarar deras utbildning. Hälften av dessa menade att avsaknad av kontakter är orsaken. Den näst vanligaste orsaken var svårigheter med det svenska språket. Det visar att de utrikesfödda som har akademisk utbildning behöver mer förmedling för att ersätta bristen på kontakter så att samhället därmed bättre kan utnyttja deras kompetens¹.

Det är således inte främst Arbetsförmedlingen och dess förmåga att matcha som är problemet. Det visas av utvecklingen av sambandet mellan lediga platser och arbetslöshet. Det är inte bara en nationell kö till jobben. Den nya verkligheten innebär att arbetsmarknaden har vidgats från cirka fem miljoner till en arbetskraft, med fri rörlighet i EU på 240 miljoner. Även vid en sänkning av minimilönerna i Sverige så kommer dessa

¹ Arbetsmarknaden för högutbildade utrikes födda. SCB. Temarapporter. 2016: 3. Utbildning SCB 2016.

vara högre än i östra Europa och inflödet till arbetsmarknaden fortgå. Det talar inte för att minska Arbetsförmedlingens uppgifter.

I 73-punktsöverenskommelsen² mellan regeringspartierna, Centerpartiet och Liberalerna ingår en reform av arbetsmarknadspolitiken som ska genomföras under denna mandatperiod. Den reform som skisseras inom överenskommelsen innebär mycket långtgående förändringar av politiken och ställer stora krav på många inblandade aktörer.

En väl fungerande aktiv arbetsmarknadspolitik är en viktig del av en väl fungerande svensk ekonomi. Arbetsmarknaden är inte enbart lokal. Den är också regional, nationell och nu för tiden även internationell. En aktiv arbetsmarknadspolitik med olika insatser är några av våra viktigaste verktyg mot långa tider i arbetslöshet. Den rustar individer att kunna ta de jobb som växer fram, motverkar utanförskap och hjälper till med omställning. En aktiv arbetsmarknadspolitik tillför kompetens till näringslivet. Det är viktigt att det kommer hela landet till godo. Ett stort problem idag är att arbetslösa inte kan ta de lediga jobben till följd av bristande kompetens samtidigt som företag har svårigheter att rekrytera kompetent personal. Problemet är inte främst av matchningskaraktär utan att vi lider brist på personer med rätt sorts utbildning och kompetens.

GÖR EN ÖVERSYN AV ARBETSFÖRMEDLINGENS UPPDRAG

Idag ges et många olika styrsignaler vad gäller Arbetsförmedlingen. Å ena sidan ska Arbetsförmedlingens uppdrag reduceras till arbetsmarknadspolitisk bedömning, statistik och kontroll av privata aktörer. Å andra sidan åläggs Arbetsförmedlingen att lägga fram förslag för att förbättra samarbetet med landets kommuner. Å ena sidan ska strukturreformen genomföras med omfattande uppsägningar i huvudsak av anställda på lokalkontoren. Å andra sidan ska Arbetsförmedlingen garantera närvaron i hela landet. Risken är överhängande att det innebär tomma kontor där endast förbokade möten kan genomföras.

De principiella motsättningarna i uppdraget måste lösas av dem som bär det politiska ansvaret. Att avkräva Arbetsförmedlingen eller vilken annan myndighet som helst, en plan för genomförande av oförenliga mål är oansvarigt och lägger grunden för misslyckade reformer. En ansats till att lösa de inneboende problemen förefaller vara en stor tilltro till digitalisering av Arbetsförmedlingens tjänster, där enskilda i större utsträckning ska ta ansvar i flera led från inskrivning till att söka kurser. Många av dem som idag är inskrivna och står långt ifrån arbetsmarknaden är dock inte alls digitaliserade själva, utan kräver omfattande nära insatser från förmedlare för att kunna ta sig vidare. Övertro på digitalisering och självbetjäning riskerar att svika dem som mest behöver arbetsmarknadspolitiska insatser.

Privata och ideella aktörer kan bidra till en fungerande arbetsmarknadspolitik. Ett framgångsrikt exempel är de partssammansatta trygghetsråden som utför insatser finansierade av de kollektivavtalade omställningsstöden. Dessa fungerar lite olika, men flertalet använder såväl egna resurser som upphandlade tjänster för att hjälpa dem som blivit uppsagda till ett nytt jobb. Användningen av privata aktörer sker under ordnade former och genom ett upphandlingsförfarande, vilket borgar för goda möjligheter att kontrollera privata aktörer.

Enligt förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen är Arbetsförmedlingens grunduppdrag att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att:

1. effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft,
2. prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden, samt

² Regeringskansliet, "Delar av regeringens politik bygger på sakpolitisk överenskommelse" <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/regeringens-politik-bygger-pa-sakpolitisk-overenskommelse/> (Läst 2019-08-08)

3. bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt.

I praktiken ser den dagliga verksamheten väsentligt annorlunda ut än att förmedla jobb. Mycket av kritiken mot Arbetsförmedlingen har riktats mot svårigheten att uppnå det första målet om förmedling, utan hänsyn till att flertalet inskrivna är i behov av prioritering enligt det andra målet. I och med att stora delar av den faktiska förmedlingen idag sker utanför Arbetsförmedlingens verksamhet, så kan det finnas anledning att se över Arbetsförmedlingens mål.

Det saknas också tydliga direktiv om samverkan med kommuner och lokalt näringsliv i förordningen. Arbetsförmedlingen ska enligt förordningen samverka kring finansiell samordning för rehabiliteringsinsatser med andra myndigheter, inklusive kommunerna, och med skolan för unga med funktionshinder. Förordningen bidrar därmed i praktiken till att isolera Arbetsförmedlingen från såväl kommunal verksamhet som lokalt näringsliv. En översyn av Arbetsförmedlingens verksamhet i syfte att ställa tydligare krav på samverkan med andra aktörer och även att främst prioritera dem som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden är därför befogad. Det bör också leda till att målet om effektiv förmedling reduceras.

Det är viktigt att stärka den lokala samverkan mellan Arbetsförmedlingen, kommuner och lokalt näringsliv men eftersom dagens arbetsmarknad också är internationell bör Arbetsförmedlingen också ges ett tydligt uppdrag att bidra till att attrahera och rekrytera utländsk specialistkompetens och kompetens i bristyrken till Sverige.

MÅNGA UTMANINGAR MED ETT VALFRIHETSSYSTEM

För att säkerställa att det finns tillgång till arbetsmarknadspolitiska tjänster i hela landet bör Arbetsförmedlingen finnas kvar med ett förändrat uppdrag. På många håll kommer endast ett fåtal, eller inga, privata aktörer att etablera sig, vilket innebär att valfriheten endast blir skenbar. En LOV-modell kräver sannolikt också att det finns någon aktör som kan ta ansvar för de arbetssökande där privata aktörers uppdrag avslutas, exempelvis av tidsbegränsning.

En väl fungerande marknad med privata aktörer förutsätter därför ett väl fungerande samarbete med Arbetsförmedlingen, både i det vardagliga arbetet och genom exempelvis användning av en integrerad digital infrastruktur för att inte fragmentera insatserna för arbetssökande och försvåra samverkan med andra aktörer, som landets kommuner.

Insatser inom Arbetsförmedlingens verksamhetsområde spänner över ett vitt fält. Många insatser, som matchning, konkreta kompetenskompletterande insatser och arbetsträning kan mycket väl lämpa sig för en konkurrensutsatt marknad, medan andra mycket långsiktiga åtgärder kan vara svårare att säkerställa om privata aktörer tvekar inför uppdraget.

Avsaknad av tydliga regler som beskriver uppdraget, ersättningen, rättigheter och skyldigheter riskerar att bädda för en illa fungerande marknad med lycksökare eller rentav oärliga företag som vill komma åt ersättning. Det finns också uppenbara risker för "cherry-picking", det vill säga, att företag endast hanterar "lätta" fall och lämnar de svåra åt det offentliga. Även om överenskommelsen om en reform säger att detta inte ska förekomma, så krävs det tydliga regler för att det inte ska vara möjligt att kringgå ett generellt förbud.

Reglerna bör beskriva vilka personer som kan komma ifråga för ett valfrihetssystem. Det innebär till exempel att de lättaste fallen i form av övergångsarbetslöshet inte kommer ifråga för insatser, till exempel genom att ersättningsbeloppet till aktörer för dessa sätts till noll kronor.

Vidare måste uppdraget till privata och ideella aktörer beskrivas, till exempel hur länge de har ansvaret för att hantera en arbetssökande och den förväntade omfattningen på insatser. Om privata aktörer endast får betalt för lyckade insatser där den arbetssökande får jobb, så finns risken att svåra fall hanteras passivt för att inte orsaka kostnader för företaget.

Frågan om vad som är en framgångsrik insats är inte heller entydig. Frågan om vad som ska rendera utbetalning av ersättning och om det ska kunna betalas ut delvis ersättning måste klargöras. Frågor som hur praktikplatser, vikariat, timanställning och tidsbegränsade anställningar ska bedömas måste klargöras.

Kraven på lokalisering och tillgänglighet för privata aktörer behöver också tydliggöras. Vill man ha närvaro i hela (eller åtminstone större delar av) landet, så behöver staten ställa krav på geografisk närvaro, till exempel genom att ålägga privata aktörer att erbjuda sina tjänster inom ett större område än en enskild kommun. I sådana fall måste också krav på vilken typ av tjänster som ska finnas lokalt tydliggöras.

ARBETSFÖRMEDLINGEN KOMMER FORTSÄTTA VARA EN VIKTIGT AKTÖR

I många delar av landet kommer sannolikt Arbetsförmedlingen att vara den dominerande eller enda aktören därför att privata aktörer inte ser möjlighet att etablera sig. Som framgått ovan så kommer sannolikt Arbetsförmedlingen också att behöva vara den aktör som tar ansvar för långvariga fall där det är orimligt att ställa krav på privata aktörers långsiktighet. Därför är det viktigt att Arbetsförmedlingen också arbetar effektivt och i god samverkan med andra aktörer.

Det främsta önskemålet från kommuner och även från lokalt näringsliv är att Arbetsförmedlingen ska bli bättre på att anpassa sig efter lokala förutsättningar och att man inte ska hindras av den omfattande regelstyrning som idag kännetecknar insatserna. Delvis handlar det om att tydliggöra samverkan som ett uppdrag och delvis om att se över regelverk för att möjliggöra större flexibilitet. Det innebär också att utvärderingen av myndigheten bör förändras för att ta större hänsyn till resultatet av olika åtgärder.

En större flexibilitet skulle också möjliggöra en mer innovativ verksamhet, också i samverkan med privata och ideella aktörer. Runt om i landet finns ett antal goda exempel på lokal samverkan mellan Arbetsförmedlingen, kommuner och lokalt näringsliv där bland annat utbildningsinsatser, praktik, stöd till enskilda och gemensamma strategiska och taktiska överväganden kan ingå som komponenter i samverkan.

Digitalisering kan innebära stora möjligheter, men knappast genom att spara in på personliga möten med dem som står långt från arbetsmarknaden. I dessa fall riskerar digitalisering utan personliga möten att leda till ett ännu större utanförskap. En annan möjlighet är att utnyttja digitalisering för att stärka den lokala närvaron. I och med etablering av statliga servicekontor kommer det att vara möjligt att inrätta arbetsplatser för enstaka arbetsförmedlare som lokalt har en socialt fungerande arbetsmiljö på ett kontor med andra myndigheter och yrkesmässigt digitalt har kontakt med hela AF:s organisation. Vidare innebär digitalisering att många arbetsuppgifter, som statistik, uppföljning och backoffice-funktioner inte måste hanteras på huvudkontoret i Stockholm utan kan decentraliseras till lokalkontor, enskilt eller i samverkan, och därmed bidra till att stärka den lokala närvaron.

FÖRBÄTTRAD SAMORDNING MELLAN OLIKA AKTÖRER

Idag finns flera konkurrenssituationer som minskar incitamenten till samarbete och samordning. Kommuner får idag ta över kostnader för dem som har utförsäkrats och har därför ekonomiska incitament att genom olika åtgärder få tillbaka individer in i Arbetsförmedlingens system. Det finns också en bristande samordning mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, vilket uppmärksammas under senare år, där minskningen av sjuktalen i viss utsträckning åstadkommit genom friskskrivning av mer eller mindre arbetsoförmögna individer, som då istället blivit fall för Arbetsförmedlingen.

Bortsett från de effektivitetsförluster som uppstår då olika aktörer försöker optimera arbetet utifrån den egna myndighetens mål och budget, så leder det till en försämrad situation för individen, som ofta hamnar mellan olika stolar och utsätts för fragmentiserade insatser. Regelverken för individstöd inom olika verksamhetsområden behöver därför ses över så att de främjar samordning och finansiell samverkan, oavsett under vilken myndighets huvudansvar individen för närvarande befinner sig.

En förbättrad samordning bör också avse IT-system, som idag är en gökunge inte bara för AF utan för många myndigheter. Förväntan att Arbetsförmedlingen på egen hand ska utveckla kostsamma IT-lösningar innebär inte bara en kostnad för myndigheten, utan bidrar till den befintliga fragmentiseringen av den statliga kunskapsinfrastrukturen. Storskaliga system bör helst utvecklas för och betalas av hela den offentliga sektorn, inklusive kommunerna.

ANVÄND ARBETSFÖRMEDLINGEN SOM EN PLATTFORM

Svenska kommuner har idag en omfattande arbetsmarknadspolitisk verksamhet, trots att det främst är ett statligt ansvar. Många kommuner tar detta ansvar helt enkelt därför att alternativet är än större kostnader om fler blir beroende av försörjningsstöd.

En möjlighet är självfallet att en reformerad Arbetsförmedling kompletterad med privata och ideella aktörer tar över hela ansvaret, på det sätt som verksamheten principiellt är tänkt att fungera. Men är det idag realistiskt utifrån hur verkligheten ser ut. Ett mer rimligt alternativ är kanske att staten bekräftar det ansvar som kommunerna redan tar och kompenserar för dessa kostnader genom de generella statsbidragen. I förening med ett större statligt ansvar för den egna verksamheten genom Arbetsförmedlingen i samarbete med olika privata och ideella aktörer skulle detta lägga grunden för en väsentligt bättre fungerande och mer integrerad arbetsmarknad i samverkan mellan många parter där Arbetsförmedlingen också ges ett ansvar för digitala bastjänster för arbetsmarknadspolitisk verksamhet på liknande sätt som eHälsomyndigheten gör det inom vårdsektorn.

Kommuner bör självfallet också kunna spela en roll som kompletterande aktörer där man så önskar. Det är dock viktigt att det inte upplevs som ett tvång till exempel genom att kommunerna förväntas ta ansvaret som kompletterande aktör om privata eller ideella aktörer inte etablerar sig. En sådan ordning skulle i praktiken leda till en tudelning med en fungerande privat marknad i större städer och ett betungande kommunalt ansvar i landsbygdskommuner. Det skulle också i praktiken innebära att ansvaret för arbetsmarknadspolitiken flyttas från staten till kommunerna.

Att flytta över för mycket av ansvaret för arbetsmarknadspolitiken på kommunerna kan skapa en suboptimering som försvårar för näringslivet att rekrytera rätt kompetens och skapar inlåsnings effekter på arbetsmarknaden då rörligheten mellan olika delar av landet kan försvåras. En bristfällig nationell arbetsmarknadspolitik bidrar också till allt större bekymmer i glesbygden. Storstäderna kommer sannolikt ha bättre förutsättningar att ordna med egen förmedlingsverksamhet och även söka kompetens utomlands. Mindre kommuner kommer inte ha den möjligheten. EN väl fungerande nationell arbetsmarknadspolitik behövs för att hela Sverige ska växa.

För flertalet kommuner är det sannolikt bättre att det statliga ansvaret fungerar och utförs i samverkan med kommunen än att ansvaret förflyttas till kommunen. En orsak är att den regelstyrning av arbetsmarknadspolitiken som många kommuner idag kritiserar då skulle flytta över till kommunerna. Samtidigt står många frågor obesvarade kring hur reformen i praktiken ska genomföras och hur det statliga ansvaret för hela landet ska se ut. Exempelvis:

1. Ska en anmälan som arbetslös hos Arbetsförmedlingen omgående berättiga till åtgärder hos en privat aktör som väljs enligt LOV, eller ska Arbetsförmedlingen kunna neka arbetslösa rätten med hänvisning att de kommer att kunna få jobb egen hand?³

³ En individuell rätt till valfrihet riskerar att bli synnerligen kostnadsdrivande och flytta resurser från dem med störst behov av insatser till personer som i praktiken helt saknar sådana behov.

2. Hur länge ska en privat aktörs uppdrag för en individ gälla? Det framgår att privata aktörer inte ska få neka arbetssökande som valt dem. Men eftersom ersättning först utgår efter lyckade insatser kan det finnas risk att arbetssökande betraktas som evighetsfall och inte får aktiva åtgärder.
3. Vad händer med arbetslösa som når maxgränsen för en fri aktörs uppdrag?
4. Ska det råda etableringsfrihet i full bemärkelse? Ska de fria aktörerna kunna välja i vilka kommuner de vill erbjuda sina tjänster?
5. Ska privata aktörer åläggas att samverka med kommuner, lokalt näringsliv, myndigheter och fackliga organisationer?
6. Vad är alternativet i de kommuner där ingen privat aktör vill erbjuda tjänster? Ska Arbetsförmedlingen eller kommunen då få uppdraget?

En väl fungerande aktiv arbetsmarknadspolitik är en viktig del av en väl fungerande svensk ekonomi. Arbetsmarknaden är inte enbart lokal. Den är också regional, nationell och nu för tiden även internationell. En aktiv arbetsmarknadspolitik med olika insatser är några av våra viktigaste verktyg mot långa tider i arbetslöshet. Den rustar individer att kunna ta de jobb som växer fram, motverkar utanförskap och hjälper till med omställning. En aktiv arbetsmarknadspolitik tillför kompetens till näringslivet. Det är viktigt att det kommer hela landet till godo. Ett stort problem idag är att arbetslösa inte kan ta de lediga jobben till följd av bristande kompetens samtidigt som företag har svårigheter att rekrytera kompetent personal. Problemet är inte främst av matchningskaraktär utan att vi lider brist på personer med rätt sorts utbildning och kompetens.

Britta Lejon

FÖRBUNDORDFÖRANDE
FACKFÖRBUNDET ST

Fredrik Andersson

ORDFÖRANDE
ST INOM ARBETSFÖRMEDLINGEN