

Arbetsgivarverkets synpunkter avseende Ds 2021:27 Vissa lagförslag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet

Arbetsgivarverket har anmodats lämna synpunkter på rubricerad promemoria. Arbetsgivarverket svarar främst utifrån ett statligt arbetsgivarperspektiv, men även utifrån ett arbetsgivarperspektiv som tar hänsyn till förhållandena på den svenska arbetsmarknaden som helhet.

Inledande kommentarer

De lagändringar som föreslås i promemorian rör förutsättningarna för informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och externa leverantörer, exempelvis avseende stärkt integritetsskydd för enskilda hos leverantörer. Arbetsgivarverket förstår behovet av att stärka dessa förutsättningar och har inga synpunkter på dessa förslag.

I promemorian beskrivs också inriktningen på den fortsatta reformeringen av Arbetsförmedlingen. Arbetsgivarverket noterar att mycket redan angetts i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2020 och 2021 och att promemorian innehåller få förtydliganden avseende systemets närmare utformning. Det gör det svårt att värdera reformens konsekvenser. Arbetsgivarverket vill dock lämna följande kommentarer baserat på den kunskap vi idag har om den fortsatta reformeringen.

Läget på arbetsmarknaden och behovet av reformer

Arbetsgivarverket vill inledningsvis framhålla att det finns många faktorer som bidrar till att den svenska arbetsmarknaden står inför en rad utmaningar idag. Det betyder att en förändring av

arbetsmarknadspolitikens organisering och Arbetsförmedlingens uppdrag inte ensamt kan lösa alla problem.

En nyckelorsak är att det finns en bristande matchning mellan utbud och efterfrågan på kompetens. Samtidigt som arbetslösheten är hög i vissa grupper råder det brist på kompetens i andra yrken och branscher. Kompetensen hos de arbetssökande som grupp motsvaras alltså inte av arbetsgivarnas behov. Många arbetssökande saknar dessutom gymnasieutbildning och tillräckliga språkkunskaper. En annan faktor är att arbetsmarknaden genomgått stora strukturomvandlingar de senaste åren och varken utbud eller efterfrågan på utbildning hängt med i förändringarna. För att möta utmaningarna på arbetsmarknaden behövs således även åtgärder som tar sikte på förutsättningarna för kompetensutveckling och som riktar sig till bland annat utbildnings- och studiestödssystemen.

Grundprinciperna i det reformerade systemet

Kärnan i reformeringen är att Arbetsförmedlingen ska ha myndighetsansvar för arbetsmarknadspolitiken, och externa leverantörer utföra matchande och rustande insatser. I promemorian presenteras också en ny typ av arbetsmarknadspolitisk insats; förmedlingsinsats. Införandet av förmedlingsinsatserna innebär att de arbetsmarknadspolitiska insatserna än högre grad än idag anskaffas genom upphandling.

Arbetsgivarverkets utgångspunkt ifråga om arbetsmarknadspolitiken är att staten bör ansvara för helheten och säkerställa likvärdighet och kvalitet för medborgarna över hela landet. Givet att likvärdigheten och kvaliteten upprätthålls har Arbetsgivarverket ingen principiell ståndpunkt avseende vilken aktör som uppdras utföra servicen. Arbetsgivarverket gör dock ett antal reflektioner kring systemets tänkta utformning.

Arbetsförmedlingen upphandlar redan idag ett flertal olika arbetsmarknadspolitiska insatser hos fristående leverantörer. Arbetsgivarverket tolkar det som att förmedlingsinsatserna ska komplettera och inte ersätta dessa. Det behöver dock tydliggöras hur de ska bidra till helheten och hur olika insatser förhåller sig till varandra. I promemorian konstateras vidare att ”kvalitet och kontroll ska vara styrande för ett nytt system med förmedlingsinsatser” samtidigt som ”kostnadseffektivitet ska vara vägledande” (s. 6 Ds 2021:27). För detta ska ett resultatbaserat ersättningssystem användas.

Arbetsgivarverket ser att verksamhetens natur kan medföra vissa svårigheter att utforma ett ersättningssystem styrt av kostnadseffektivitet och kvalitet på samma gång. Kortsiktigt bygger kostnadseffektiviteten på att arbetssökande kommer i jobb snabbt. Kvaliteten, å andra sidan, handlar om att få till stånd en matchning som är långsiktigt hållbar både ur ett arbetsmarknads- och individperspektiv, där kraven i arbetet är i paritet med den arbetssökandes kvalifikationer.

Utmaningen är att utforma ett ersättningssystem som möjliggör att kvaliteten i matchningen ska gå att följa upp samtidigt som det erbjuder tydliga incitament (i termer av ersättning som betalas ut) för leverantörerna. Systemet behöver också ta höjd för att förutsättningarna för externa leverantörer att etablera sig, såväl som förekomsten av relevanta arbetsgivare kommer att variera mellan olika delar av landet. Uppdragen kommer därmed att vara olika lätta eller svåra beroende på ort och olika grupper av arbetssökande.

Arbetsgivarverket anser att kvaliteten i matchningen måste vara en avgörande parameter i bedömningen av resultat. För att inte bidra till undanträngningseffekter bör systemet utformas så att det ger incitament för leverantörer att matcha arbetssökande till jobb i paritet med deras kvalifikationer snarare än ett jobb som genererar snabb ersättning.

Vad gäller arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden, tolkar Arbetsgivarverket promemorian som att Arbetsförmedlingen även fortsatt ska ha i uppdrag att säkerställa service för dessa grupper. Det behöver dock förtydligas hur detta ska gå till och på vilka grunder gränsdragningen mellan grupper ska göras.

Förtydligande behövs också ifråga om gränsen mellan Arbetsförmedlingens respektive och kommunernas roll och ansvar i arbetsmarknadspolitiken. Dels generellt men också specifikt för arbetssökande med omfattande behov av stöd. Arbetsgivarverket delar uppfattningen att det finns potential i att öka samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna, inte minst på grund av att kommunerna är huvudmän för många av de instanser som är involverade i att stötta arbetssökande. Arbetsgivarverket tycker dock inte att det i promemorian klargörs hur samverkan ska gå till eller i vilken utsträckning och hur kommunerna ska delta i arbetsmarknadspolitiken. Det är angeläget att såväl ansvars- och rollfördelning som förutsättningarna för samverkan i insatser tydliggörs.

Arbetsförmedlingen ansvarar för den arbetsmarknadspolitiska bedömningen

Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen kommer att vara central i det reformerade systemet – för att den arbetssökande ska få relevanta insatser i förhållande till sina individuella förutsättningar och för att skapa en grund för att bedöma kvaliteten i resultatet. Arbetsgivarverket ställer sig positivt till att ansvaret för denna bedömning såväl som beslut om arbetsmarknadspolitiska insatser ska fortsätta vara Arbetsförmedlingens ansvar. Att det är Arbetsförmedlingen snarare än flera olika tjänsteleverantörer med sakintressen som fattar besluten stärker förutsättningarna för rättssäkerheten och att insatser ges utifrån ändamålsenlighet och individens behov.

Avseende utvecklingen av automatiserade bedömningar instämmer Arbetsgivarverket i att det kan finnas effektivitetsvinster i detta. Frågan är dock komplex och Arbetsgivarverket menar därför att det är viktigt att närmare utreda hur automatiserade bedömningarna kan kompletteras med en manuell, kvalificerad bedömning för ökad träffsäkerhet.

Arbetsförmedlingens roll och uppdrag

Arbetsgivarverket kan konstatera att förändringarna som nu genomförs innebär en stor omställning av Arbetsförmedlingens uppdrag. I det reformerade systemet ska myndigheten framförallt svara för upphandling och kontroll, av arbetssökande såväl som leverantörer. Arbetsgivarverket lägger ingen värdering i detta men vill framhålla att förändringarna påverkar vilka och i vilken omfattning olika kompetenser behövs för att Arbetsförmedlingen ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Det är därför viktigt att Arbetsförmedlingen får förutsättningar och planeringsutrymme att kompetensförsörja för ett delvis nytt uppdrag.

En viktig uppgift som Arbetsförmedlingen har idag är det systematiska arbetet avseende dialog med arbetsgivare om dess rekryteringsbehov. Arbetsgivarverket anser att det är oklart hur Arbetsförmedlingens roll i detta avseende kommer att se ut framöver. För att kunna vara en kompetent samverkansaktör och upphandlare krävs mycket god kännedom om arbetsgivarnas behov. Det är viktigt att säkerställa att en fortsatt god förmåga till arbetsgivararbete även om Arbetsförmedlingen minskar sin roll i själva matchningen.

För vissa grupper arbetssökande behövs ofta även stöd till arbetsgivaren (och individen) efter anställningen för att uppnå långsiktigt fäste på arbetsmarknaden. Detta stöd behöver finnas även i det reformerade systemet, eftersom det är en viktig del av arbetsgivarstödets – oaktat vilken aktör som utför matchningen.

Arbetsförmedlingen ska ansvara för att det finns en sammanhållen planering och individuell handlingsplan för de arbetssökande. Arbetsgivarverket är positivt till att Arbetsförmedlingen ska ha ett övergripande ansvar för handlingsplanen, så att alla arbetssökande ges samma möjlighet att överblicka bedömningen av behov och åtgärder, oavsett vilken leverantör som tillhandahåller deras åtgärder.

Likvärdighet och lokal närvaro i det reformerade systemet

Arbetsförmedlingen ska fortsättningsvis ha i uppdrag att upprätthålla en likvärdig tillgång till grundläggande service såväl som arbetsmarknadspolitiska insatser i hela landet. Det är utifrån skrivningarna om likvärdighet svårt att utläsa hur stor flexibilitet som finns i tolkningen av vad som är av likvärdig tillgång. Detta skulle tjäna på att förtydligas.

Vidare konstateras i promemorian att vissa delar av Arbetsförmedlingens uppdrag, exempelvis fysiska möten, förutsätter lokal närvaro. Arbetsgivarverket delar uppfattning att lokal närvaro är viktig för kännedom om och kontakter med den lokala arbetsmarknaden.

Ett alternativ för att säkra lokal närvaro som nämns i promemorian är att öka samarbetet med Statens servicecenter, SSC. Arbetsgivarverket vill här hänvisa till vårt remissvar avseende betänkandet *Statliga servicekontor - mer service på fler platser (SOU 2018:43)* om att SSC skulle utföra viss arbetsmarknadspolitisk verksamhet. I remissvaret pekade Arbetsgivarverket på att arbetsmarknadspolitik och servicekontorens uppdrag ligger långt ifrån varandra och att det därför inte nödvändigtvis innebär effektivitetsvinster med ökat samarbete, samlokalisering eller att SSC tar över en del verksamhet.

Nödvändigt att reformen följs upp

Forskningen om hur en ökad omfattning av externa aktörer påverkar kvaliteten och effektiviteten i arbetsmarknadspolitiken är ännu begränsad. I

det hänseendet är det positivt att kommande steg i reformeringen ska ske genom förordning eller regleringsbrev, då det möjliggör för justeringar under hand av sådant som eventuellt inte fått avsedd effekt.

Arbetsgivarverket anser vidare att det bör övervägas med någon form av kontrollstation en tid efter att förmedlingsinsatserna införts, i syfte att utvärdera deras effekt och ändamålsenlighet. Arbetsgivarverket vill framhålla att kvaliteten är en central parameter att följa upp.

Beslut i detta ärende fattas av generaldirektör Gunnar Holmgren. I den slutliga handläggningen deltog chefsjurist Hedda Mann, förhandlingschef Anna Falck, chef arbetsgivarutveckling Åsa Krook, stabschef Ulrika Atterfors, kommunikationschef Lars Andrén, förhandlare Karin Åslund och utredare Sofie Andersson, föredragande.

Enligt Arbetsgivarverkets beslut



Sofie Andersson