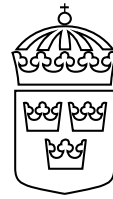


Regeringens skrivelse

2021/22:13



Riksrevisionens rapport om arbetssökande över
55 år

Skr.
2021/22:13

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 16 september 2021

Stefan Löfven

Eva Nordmark
(Arbetsmarknadsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen innehåller regeringens bedömning och åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapport Arbetssökande över 55 år – regeringen och Arbetsförmedlingens styrning och prioriteringar (RiR 2021:06).

Riksrevisionens övergripande bedömning är att regeringens och Arbetsförmedlingens styrning försvårar ett effektivt arbete för att arbetssökande över 55 år ska återgå i arbete.

Regeringen anser att en mindre omfattande målgruppsstyrning skulle ge Arbetsförmedlingen större möjligheter att prioritera, styra och planera verksamheten. Det kan emellertid finnas anledning att styra mot särskilda grupper.

Enligt regeringen är ett statistiskt bedömningsstöd ett viktigt verktyg för att göra mer träffsäkra arbetsmarknadspolitiska bedömningar.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	4
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	5
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	6
Bilaga 1	Arbetssökande över 55 år – regeringens och Arbetsförmedlingens styrning och prioriteringar	7
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 september 2021		90

Riksrevisionen har granskat om regeringens och Arbetsförmedlingens styrning möjliggör för Arbetsförmedlingen att arbeta effektivt för att arbetssökande över 55 år ska återgå i arbete. Granskningen har redovisats i rapporten *Arbetssökande över 55 år – regeringens och Arbetsförmedlingens styrning och prioriteringar* (RiR 2021:06), se *bilagan*.

Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 30 mars 2021. Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen har fått tillfälle att lämna synpunkter (A2021/00769). De rekommendationer som riktar sig till Arbetsförmedlingen behandlas inte i denna skrivelse.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har granskat om regeringens och Arbetsförmedlingens styrning möjliggör för Arbetsförmedlingen att arbeta effektivt för att arbets sökande över 55 år ska återgå i arbete. Äldre arbets sökande har i genomsnitt väsentligt längre arbetslöshetstider än yngre, och Arbetsförmedlingen bedömer därför att gruppen har en svagare konkurrensförmåga på arbetsmarknaden.

Riksrevisionen anser att regeringens och Arbetsförmedlingen sällan tar hänsyn till den ökade risken för äldre arbets sökande att fastna i arbetslöshet i styrningen och i prioriteringar av Arbetsförmedlingens verksamhet för arbets sökande och arbetsgivare. Det finns därmed, enligt Riksrevisionen, en risk för att äldre arbets sökande inte får det stöd som de behöver, och att tiden i arbetslöshet förlängs. Enligt Riksrevisionen behöver styrningen därför tydligare utgå från den arbets sökandes avstånd till arbetsmarknaden, och det behöver vägas in att en hög ålder ökar risken för långvarig arbetslöshet. Det är därför positivt, enligt Riksrevisionen, att Arbetsförmedlingen utvecklar ett nytt statistiskt bedömningsstöd som bland annat tar hänsyn till ålder.

Granskningen visar att regeringens styrning mot vissa grupper av arbets sökande har varit omfattande de senaste åren och att gruppen äldre arbets sökande inte har varit föremål för särskilda mål eller uppdrag i myndighetens regleringsbrev.

Riksrevisionen bedömer att en mindre omfattande målgruppsstyrning i regleringsbrevet skulle ge Arbetsförmedlingen bättre förutsättningar att själv göra prioriteringar, och dessutom bättre förutsättningar att styra och planera verksamheten.

Tre av fyra inskrivna arbets sökande tillhör de grupper som myndigheten bedömer har svagare konkurrensförmåga på arbetsmarknaden: personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, utomeuropiskt födda, personer med högst förgymnasial utbildning och personer som är 55 år eller äldre. När en så stor andel av de inskrivna tillhör grupper med svagare konkurrensförmåga behöver, enligt Riksrevisionen, styrningen i högre grad utgå från en samlad och fördjupad analys utifrån flera faktorer. Granskningen visar att ålder sällan har vägts in i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska bedömning av enskilda arbets sökandes avstånd till arbetsmarknaden och behov av stöd.

Arbetsförmedlingen har, enligt Riksrevisionen, tydligt fokuserat på frågor om likabehandling och diskriminering, men arbetet med att motverka åldersdiskriminering i arbetslivet har haft en begränsad omfattning i myndigheten. Riksrevisionen understryker också vikten av ett aktivt arbetsgivararbete för att motverka åldersdiskriminering.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till Arbetsförmedlingen och till regeringen.

Riksrevisionens rekommendationer till Arbetsförmedlingen.

- Utforma prioriteringar på övergripande myndighetsnivå utifrån en samlad analys av arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden, baserat på ett flertal faktorer, däribland ålder.
- Rikta arbetsgivararbetet mot de arbetssökande som enligt Arbetsförmedlingens samlade analys befinner sig längre från arbetsmarknaden.
- Öka fokus på åldersdiskriminering i exempelvis interna utbildningar, samt förstärk arbetet gentemot arbetsgivare för att motverka åldersdiskriminering i arbetslivet.

Riksrevisionens rekommendation till regeringen.

- Utforma regleringsbrev och övrig styrning av Arbetsförmedlingen så att den bättre stödjer Arbetsförmedlingens uppgift i instruktionen att prioritera de arbetssökande som befinner sig längre från arbetsmarknaden.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning. Granskningen belyser viktiga aspekter av styrningen av Arbetsförmedlingen och arbetsmarknadspolitiken. Riksrevisionens rapport utgör ett värdefullt underlag i det fortsatta arbetet med att utveckla den arbetsmarknadspolitiska bedömningen.

Riksrevisionen anser att regeringens styrning av Arbetsförmedlingen sällan tar hänsyn till att en hög ålder ökar risken att fastna i arbetslöshet. Regeringen har inte, såsom Riksrevisionen konstaterar, gett Arbetsförmedlingen uppdrag som enbart handlar om äldre arbetssökande. Regeringen menar dock att äldre omfattas av regeringens styrning av Arbetsförmedlingen dels genom myndighetens instruktion, som anger att Arbetsförmedlingens ska prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden, dels genom att äldre också återfinns i andra målgrupper som har varit föremål för regeringens mål och uppdrag.

Riksrevisionen anser även att regeringens styrning mot särskilda grupper av arbetssökande via mål och uppdrag i regleringsbrevet varit alltför omfattande. Även regeringen anser att en mindre omfattande målgruppsstyrning skulle ge Arbetsförmedlingen större möjligheter att prioritera, styra och planera verksamheten. Regeringen anser emellertid, vilket även Riksrevisionen påpekar, att det kan finnas anledning att styra mot särskilda grupper.

Regeringen instämmer i betydelsen av den arbetsmarknadspolitiska bedömningen och att ett statistiskt bedömningsstöd bör baseras på flera faktorer, exempelvis ålder, för att kunna bedöma arbetssökandes avstånd

till arbetsmarknaden och eventuella behov av stöd. Regeringen anser att ett statistiskt bedömningsstöd är ett viktigt verktyg som kan hjälpa Arbetsförmedlingen att göra mer träffsäkra arbetsmarknadspolitiska bedömningar. Genom att arbeta systematiskt med den här typen av verktyg menar regeringen att myndigheten bättre kommer att kunna ge stöd till de individer som står längre från arbetsmarknaden, inklusive äldre.

Regeringen förutsätter att Arbetsförmedlingens verksamhet utformas så att åldersdiskriminering i arbetslivet motverkas.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen har gett Arbetsförmedlingen i uppdrag i regleringsbrevet för 2020 och 2021 att utveckla ett statistiskt bedömningsstöd (A2019/02310 och A2020/02639). Regeringen menar att ett statistiskt bedömningsstöd som tar hänsyn till ålder är ett viktigt verktyg som kan bidra till att Arbetsförmedlingen bättre kan fullgöra sin uppgift att prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden. Regeringen kommer att följa arbetet med det statistiska bedömningsstödet noggrant.

Regeringen förutsätter att Arbetsförmedlingen beaktar de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen lämnar till Arbetsförmedlingen.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.



Arbetsökande över 55 år

– regeringens och Arbetsförmedlingens styrning
och prioriteringar

RIR 2021:6



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-587-9

RIR 2021:6

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: MASKOT

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2021

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2021-03-16

DNR: 3.1.1-2019-0465

RIR 2021:6

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Arbetsökande över 55 år

– regeringens och Arbetsförmedlingens styrning och prioriteringar

Riksrevisionen har granskat om regeringens och Arbetsförmedlingens styrning möjliggör för Arbetsförmedlingen att arbeta effektivt för att arbetsökande över 55 år ska återgå i arbete. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Arbetsförmedlingen.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Elin Sundberg har varit föredragande. Katarina Richardson, enhetschef, och Ann-Mari Skorpen, revisionsdirektör, har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Elin Sundberg

För kännedom:

Regeringskansliet; Arbetsmarknadsdepartementet och Socialdepartementet
Arbetsförmedlingen

RIKSREVISIONEN

Skr. 2021/22:13
Bilaga

ARBETSSÖKANDE ÖVER 55 ÅR – REGERINGENS OCH ARBETSFÖRMEDLINGENS STYRNING OCH PRIORITERINGAR

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	6
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Revisionsfrågor och avgränsningar	10
1.3 Bedömningsgrunder	11
1.4 Metod och genomförande	13
2 Arbetsmarknadssituationen för äldre arbetssökande och Arbetsförmedlingens verksamhet	15
2.1 Arbetssökande 55–64 år vid Arbetsförmedlingen	15
2.2 Faktorer som påverkar äldres arbetsmarknadssituation	19
2.3 Arbetsförmedlingens verksamhet	22
3 Arbetsförmedlingens styrning av verksamheten	27
3.1 Kunskap om ålder och arbetssökande över 55 år	27
3.2 Arbetsförmedlingens styrning och övergripande prioriteringar på myndighetsnivå	31
3.3 Arbetsförmedlingens prioriteringar i mötet med enskilda arbetssökande	36
3.4 Arbetsförmedlingens arbetsgivararbete	40
3.5 Arbetsförmedlingens arbete för att motverka diskriminering	42
4 Regeringens styrning av Arbetsförmedlingen	46
4.1 Regeringens styrning påverkar Arbetsförmedlingens prioriteringar	46
4.2 Regeringens styrning har fokus på vissa diskrimineringsgrunder	50
5 Slutsatser och rekommendationer	52
5.1 Övergripande bedömning	52
5.2 Regeringens samlade styrning behöver stödja Arbetsförmedlingens uppgift att prioritera arbetssökande	52
5.3 Arbetsförmedlingens prioriteringar behöver tydligare utgå från kunskap om avstånd till arbetsmarknaden	54
5.4 Nytt verktyg för arbetsmarknadspolitiska bedömningen behöver förankras	55
5.5 Arbetsförmedlingens arbetsgivararbete mot prioriterade grupper behöver utvecklas	56
5.6 Arbetsförmedlingen behöver stärka sitt arbete mot åldersdiskriminering	57
Referenslista	59
Bilaga 1. Metod för att bedöma Arbetsförmedlingens styrning	65
Bilaga 2. En studie av nyinskrivna arbetssökande på Arbetsförmedlingen	71
Bilaga 3. Bedömningsstöd för att göra arbetsmarknadspolitiska bedömningar	75
Bilaga 4. Sammanställning av mål och uppdrag i Arbetsförmedlingens regleringsbrev	79

ARBETSSÖKANDE ÖVER 55 ÅR – REGERINGENS OCH ARBETSFÖRMEDLINGENS STYRNING OCH PRIORITERINGAR

Övrigt material

På Riksrevisionens webbplats finns ett ytterligare underlag att ladda ned: *Analys av ekonomiska incitament att återgå i arbete på kort och lång sikt för arbetssökande över 55 år.*

RIKSREVISIONEN



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om regeringens och Arbetsförmedlingens styrning möjliggör för Arbetsförmedlingen att arbeta effektivt för att arbetssökande över 55 år ska återgå i arbete. Äldre arbetssökande har i genomsnitt väsentligt längre arbetslöshetstider än yngre och Arbetsförmedlingen bedömer därför att gruppen har en svagare konkurrensförmåga på arbetsmarknaden. Trots att en hög ålder ökar risken att fastna i arbetslöshet, tar regeringen och Arbetsförmedlingen sällan hänsyn till detta i styrningen och i prioriteringar av Arbetsförmedlingens verksamhet för arbetssökande och arbetsgivare. Det finns därmed en risk för att äldre arbetssökande inte får det stöd som de behöver, och att tiden i arbetslöshet förlängs.

Granskningens resultat

En hög ålder ökar risken att fastna i arbetslöshet men det beaktas inte i styrningen

Arbetsförmedlingen ska enligt sin instruktion prioritera de arbetssökande som befinner sig längre från arbetsmarknaden. Det är en viktig uppgift ur både ett likvärdighets- och effektivitetsperspektiv. Regeringen kompletterar instruktionen med årliga regleringsbrev till Arbetsförmedlingen. Granskningen visar att regeringens styrning mot vissa grupper av arbetssökande i dessa regleringsbrev har varit omfattande de senare åren. Det har minskat utrymmet för Arbetsförmedlingen att bedöma vilka arbetssökande som befinner sig längre från arbetsmarknaden och som därmed ska prioriteras. Gruppen äldre arbetssökande har heller inte varit föremål för särskilda mål eller uppdrag i regleringsbreven, och har därmed inte omfattats av Arbetsförmedlingens mål och uppföljning av verksamheten. Därför finns en risk för att de äldre arbetssökande som befinner sig längre från arbetsmarknaden inte får det stöd som de behöver.

Regeringens styrning mot särskilda målgrupper bör minska i omfattning. Styrningen bör också utgå från en samlad analys av Arbetsförmedlingen av vilka arbetssökande som befinner sig längre från arbetsmarknaden. I analysen är det viktigt att beakta risken att fastna i arbetslöshet för äldre arbetssökande inom olika grupper. Exempelvis kan arbetssökande med kort utbildning ha en svårare arbetsmarknadssituation om de dessutom är äldre.

Tre av fyra inskrivna arbetssökande tillhör de grupper som Arbetsförmedlingen bedömer har svagare konkurrensförmåga på arbetsmarknaden. När en så stor andel av de inskrivna tillhör grupper med svagare konkurrensförmåga behöver styrningen i högre utsträckning utgå från en samlad och fördjupad analys utifrån flera faktorer. Inom grupperna finns både individer som står mycket långt från arbetsmarknaden, och individer som har goda förutsättningar att få arbete.

Ålder vägs sällan in i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen

Att en hög ålder minskar sannolikheten att få ett arbete har hittills sällan vägts in i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska bedömning av enskilda arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden och behov av stöd. Det utgör en risk för att äldre arbetssökande inte ges ett stöd som motsvarar deras behov när det gäller stödets inriktning, omfattning eller tidpunkt. Det är därmed viktigt att arbetsförmedlare har ett bra stöd för att göra kunskapsbaserade och likvärdiga bedömningar. Därför är det positivt att Arbetsförmedlingen nu utvecklar ett statistiskt bedömningsstöd som utgår från ett stort antal faktorer, däribland ålder. Bedömningsstödet kan dock behöva förankras hos arbetsförmedlare utifrån hur det förhåller sig till principer om likabehandling.

Arbetsförmedlingen bör stärka arbetet mot åldersdiskriminering

Arbetsförmedlingen har de senare åren tydligt fokuserat på frågor om likabehandling och diskriminering. Arbetet för att motverka åldersdiskriminering i arbetslivet har dock haft en begränsad omfattning. Ett sådant arbete är viktigt eftersom forskning visar att det finns en utbredd åldersdiskriminering av äldre på arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingens nya strategi för arbetsgivararbetet är numera tydligt inriktad mot grupper som står långt från arbetsmarknaden. Trots detta riktas arbetsgivararbetet sällan mot äldre arbetssökande. Riksrevisionen vill understryka vikten av ett aktivt arbetsgivararbete. Det är centralt för att öka arbetsgivarnas vilja att ta emot arbetssökande som står längre från arbetsmarknaden och för att motverka åldersdiskriminering av äldre på arbetsmarknaden.

Rekommendationer

Rekommendation till regeringen:

- Utforma regleringsbrev och övrig styrning av Arbetsförmedlingen så att den bättre stödjer Arbetsförmedlingens uppgift i instruktionen att prioritera de arbetssökande som befinner sig längre från arbetsmarknaden.

Rekommendationer till Arbetsförmedlingen:

- Utforma prioriteringar på övergripande myndighetsnivå utifrån en samlad analys av arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden, baserat på ett flertal faktorer, däribland ålder.
- Rikta arbetsgivararbetet mot de arbetssökande som enligt Arbetsförmedlingens samlade analys befinner sig längre från arbetsmarknaden.
- Öka fokus på åldersdiskriminering i exempelvis interna utbildningar, samt förstärk arbetet gentemot arbetsgivare för att motverka åldersdiskriminering i arbetslivet.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Sedan mitten av 00-talet har Arbetsförmedlingen bedömt att arbetssökande som är 55 år eller äldre i genomsnitt har en svagare konkurrensförmåga på arbetsmarknaden än yngre. Många fastnar i arbetslöshet och långtidsarbetslösheten bland äldre är väsentligt högre än i andra åldersgrupper.¹

Långvarig arbetslöshet har negativa ekonomiska konsekvenser för individen, arbetsmarknaden och staten. För individen innebär långvarig arbetslöshet bland annat förlorade arbetsinkomster. Ju längre individen är arbetslös, desto större är risken för försämrad hälsa, att förlora arbetsrelaterade kunskaper, att uppfattas som mindre attraktiv bland arbetsgivare och för att individen får en lägre motivation att söka arbete. Det kan också i förlängningen leda till att äldre arbetssökande lämnar arbetskraften i förtid. För arbetsmarknaden innebär långtidsarbetslöshet att arbetsutbudet och sysselsättningen riskerar att bli lägre, och att värdefull kompetens går förlorad. För staten innebär långvarig arbetslöshet minskade skatteinkomster och kostnader i form av utbetalningar från olika transfereringssystem.² Om äldre arbetssökande fastnar i arbetslöshet påverkar det också möjligheterna att nå riksdagens mål om ett längre arbetsliv.³

Arbetsförmedlingen har en viktig roll i att arbetssökande över 55 år återgår i arbete. Det handlar dels om att rusta och matcha de arbetssökande för arbete, dels om att underlätta att lediga jobb tillsätts med kompetenta sökande. Arbetsförmedlingen har också i uppgift att prioritera dem som befinner sig längre från arbetsmarknaden och att motverka diskriminering på arbetsmarknaden. Det finns studier som visar att diskriminering av äldre är ett betydande problem på den svenska arbetsmarknaden.⁴

Hur Arbetsförmedlingen styr verksamheten kan påverka både utbud och efterfrågan på arbetskraft, och tiden i arbetslöshet för de arbetssökande över 55 år. När allt fler ska arbeta längre enligt riksdagens mål om ett längre arbetsliv är det ännu viktigare att Arbetsförmedlingens verksamhet styrs så att den bidrar till att arbetssökande återgår i arbete vid en arbetslöshet senare i arbetslivet. För att

¹ Arbetsförmedlingen, *Definition av arbetslösa med utsatt ställning*, 2015, och *Äldres arbetsmarknadssituation*, 2018.

² Ekonomifakta, "Vinst av att gå från bidrag till arbete", hämtad 2021-02-15.

³ Riksdagen har bland annat beslutat om att successivt höja åldersgränserna i pensionssystemet och i förlängningen motsvarande åldersgränser i trygghetssystem som sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring. Prop. 2018/19:133, bet. 2019/20:SFUS, rskr. 2019/20:10.

⁴ Se exempelvis Eriksson m.fl., *Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar*, 2017; Carlsson och Eriksson, *Bortvald på grund av ålder – åldersdiskriminering vid rekryteringar*, 2018, och *Påverkar arbetssökandes ålder och kön chansen att få svar på jobbsökan? Resultat från ett fältexperiment*, 2017; SOU 2020:69.

Arbetsförmedlingen ska kunna arbeta effektivt med åldersgruppen måste också regeringens styrning stödja myndigheten i detta arbete.

1.2 Revisionsfrågor och avgränsningar

Granskningen utgår från två revisionsfrågor:

1. Bidrar Arbetsförmedlingens styrning av verksamheten till att arbetssökande över 55 år ska kunna återgå i arbete?
2. Möjliggör regeringens styrning för Arbetsförmedlingen att arbeta effektivt med arbetssökande över 55 år?

Fråga 1 handlar om Arbetsförmedlingens styrning och prioriteringar mellan år 2015 och 2020. Arbetsförmedlingens styrning rör verksamhet riktad till både arbetssökande och arbetsgivare. Vi granskar främst den styrning som sker genom olika styrdokument som verksamhetsplaner, strategier och stöd till handläggare. Vi granskar även Arbetsförmedlingens samlade kunskap om situationen för arbetssökande i åldersgruppen och uppgiften att motverka diskriminering på arbetsmarknaden.

I granskningen ingår inte att bedöma om olika arbetsmarknadspolitiska program och insatser är relevanta och effektiva. Vi granskar inte heller Arbetsförmedlingens kontroll av arbetssökande, eller Arbetsförmedlingens gemensamma uppdrag med Försäkringskassan som bland annat rör sjukskrivna.⁵

Fråga 2 omfattar regeringens styrning av Arbetsförmedlingen i form av förordningar, regleringsbrev, särskilda uppdrag och myndighetsdialoger. Granskningen av regeringens styrning täcker perioden 2015–2020, men vissa delar sträcker sig tillbaka till 2010.

Granskningens fokus är arbetssökande mellan 55 och 64 år som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen och är öppet arbetslösa eller deltar i program med aktivitetsstöd. I de fall vi skriver arbetssökande över 55 år eller äldre arbetssökande menar vi arbetssökande mellan 55 och 64 år.⁶

⁵ Granskningen omfattar därmed inte frågor om att öka arbetskraftsdeltagandet genom att stimulera de som är utanför arbetskraften, exempelvis personer med sjukersättning.

⁶ Vilka arbetssökande som ska inkluderas i gruppen äldre är inte helt lätt att fastställa. Vi har valt den åldersindelning som Arbetsförmedlingen använder och som utgår från arbetssökande 55–64 år, vilket Arbetsförmedlingen ofta beskriver som arbetssökande som är 55 år eller äldre. Arbetsförmedlingen arbetar aktivt med arbetssökande upp till och med 64 år. Fram till dess har man rätt till arbetslöshetsersättning och kan ta del av program och insatser. Vissa undantag finns.

1.3 Bedömningsgrunder

Granskningen utgår från riksdagens mål för arbetsmarknadspolitiken som är att insatserna ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad.⁷ En central utgångspunkt är vidare att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet.⁸

1.3.1 Arbetsförmedlingens styrning av verksamhet

Arbetsförmedlingen ansvarar för det huvudsakliga genomförandet av arbetsmarknadspolitiken i Sverige. Arbetsförmedlingen ska enligt sin instruktion verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att:

- effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft
- prioritera dem som befinner sig längre från arbetsmarknaden
- bidra till att stadigarande öka sysselsättningen på lång sikt.⁹

Av instruktionen framgår vidare att Arbetsförmedlingen bland annat ska analysera, följa upp och utvärdera hur verksamheten påverkar arbetsmarknadens funktionssätt. Arbetsförmedlingen ska tillhandahålla beslutsunderlag med bedömningar av arbetsmarknadsläget för den framtida arbetsmarknadspolitiken. Verksamheten ska också utformas så att den bedrivs på ett effektivt, enhetligt och rättssäkert sätt.¹⁰

Att prioritera dem som befinner sig längre från arbetsmarknaden är en av Arbetsförmedlingens huvuduppgifter. Det är därför rimligt att förvänta sig att Arbetsförmedlingen utgår ifrån en bedömning av vilka arbetssökande som befinner sig längre från arbetsmarknaden, både i sina övergripande prioriteringar och i mötet med enskilda arbetssökande. Det är också en förutsättning för att resurser ska kunna fördelas effektivt.

För att kunna göra prioriteringar behöver Arbetsförmedlingen kunskap om vilka faktorer som påverkar arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden. I den mån ålder är en riskfaktor för långtidsarbetslöshet bör ålder därför ingå i analyser av avstånd till arbetsmarknaden för olika arbetssökande, och i bedömningen av enskilda arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden och behov av stöd. Även om ålder är en av de sju diskrimineringsgrunderna hindrar det inte särbehandling av arbetssökande utifrån ålder vid arbetsmarknadspolitisk verksamhet och arbetsförmedling. Det krävs dock att det är en särbehandling som har ett berättigat syfte och att de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå

⁷ Prop. 2011/12:1 utgiftsområde 14 avsnitt 3.3, bet. 2011/12:AU2, rskr. 2011/12:88.

⁸ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203). 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

⁹ 2 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

¹⁰ Se 3 och 4 §§ förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

syftet.¹¹ Utifrån dessa förutsättningar bedömer Riksrevisionen att det inte finns något rättsligt hinder för att ta hänsyn till ålder i bedömningen.

I den övergripande styrningen av Arbetsförmedlingen kan det vara ändamålsenligt att prioritera vissa grupper av arbetssökande, enligt Riksrevisionen. En sådan prioritering behöver baseras på en analys av sökandesammansättningen som visar att vissa grupper av arbetssökande i genomsnitt har egenskaper eller behov som gör att de står längre från arbetsmarknaden än andra grupper. I mötet med enskilda arbetssökande krävs dock fortsatt att individuella bedömningar görs av arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden, eftersom alla inom en grupp sällan befinner sig lika långt från arbetsmarknaden och har samma behov av stöd. Att styra mot grupper av arbetssökande på övergripande nivå, och att göra prioriteringar på individnivå utifrån enskildas avstånd till arbetsmarknaden, är därmed förenligt enligt Riksrevisionen. Både övergripande och individuella prioriteringar av arbetssökande bör dock utgå från en analys av arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingen ska också utforma sin verksamhet för att främja mångfald och motverka diskriminering i arbetslivet, enligt sin instruktion.¹² Enligt diskrimineringslagen är det förbjudet för en arbetsgivare att diskriminera en arbetstagare eller arbetssökande på grund av ålder.¹³ Det är därför rimligt att förvänta sig att Arbetsförmedlingen har kunskap om åldersdiskriminering i arbetslivet och att myndigheten arbetar aktivt för att motverka det gentemot både arbetssökande och arbetsgivare.¹⁴

1.3.2 Regeringens styrning av Arbetsförmedlingen

Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen för genomförandet av politiken.¹⁵ Regeringen ansvarar därmed för genomförandet av den övergripande inriktningen på arbetsmarknadspolitiken utifrån riksdagens intentioner och styr Arbetsförmedlingen.¹⁶ Regeringen har långtgående befogenheter att bestämma den övergripande inriktningen på Arbetsförmedlingens verksamhet och i vilken utsträckning möjligheten till styrning ska användas.¹⁷ Styrningen sker huvudsakligen genom instruktionen till Arbetsförmedlingen,

¹¹ Se 1 kap. 1 § och 2 kap. 9 § diskrimineringslagen (2008:567).

¹² Se 3 § 8 p. förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

¹³ Se 1 kap. 1 och 5 §§ diskrimineringslagen (2008:567). Enligt 1 kap. 4 § diskrimineringslagen (2008:567) kan diskriminering bland annat innebära att en person behandlas sämre än någon annan i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med någon av diskrimineringsgrunderna. En person kan också indirekt diskrimineras, exempelvis genom att en bestämmelse tillämpas som framstår som neutral, men som i praktiken missgynnar personen utifrån en diskrimineringsgrund.

¹⁴ Vi har inte undersökt om handläggare har ett diskriminerande arbetssätt eller bemötande gentemot äldre arbetssökande eller arbetsgivare.

¹⁵ 1 kap. 6 § regeringsformen (1974:152).

¹⁶ Se 12 kap. 1 § regeringsformen (1974:152).

¹⁷ Rör dock inte exempelvis myndighetsutövning mot enskild, se 12 kap. 2 § regeringsformen (1974:152).

arbetsmarknadspolitiska förordningar, regleringsbrev, särskilda regeringsuppdrag, anslag och myndighetsdialoger. Arbetsförmedlingens instruktion utgör en viktig grund för regeringens styrning av Arbetsförmedlingen.¹⁸ Den kompletteras med mål och uppdrag i regeringens årliga regleringsbrev som anger vad Arbetsförmedlingen ska inrikta sitt arbete mot under året, och vad regeringen följer upp i årsredovisningen eller i särskilda återrapporteringar.

Granskningen fokuserar på hur regeringens samlade styrning möjliggör för Arbetsförmedlingen att arbeta effektivt med arbetssökande över 55 år.¹⁹ I bedömningen av regeringens styrning utgår vi från att styrningen ska stödja Arbetsförmedlingens uppgift att prioritera dem som befinner sig längre från arbetsmarknaden. Rent konkret innebär det att vi har bedömt om det exempelvis finns väsentliga otydligheter eller målkonflikter i regeringens styrning som påverkar Arbetsförmedlingens arbete med arbetssökande över 55 år. Därutöver utgår vi ifrån att regeringens styrning ska bidra till att Arbetsförmedlingen arbetar effektivt för att främja mångfald och motverka diskriminering i arbetslivet.

1.4 Metod och genomförande

Nedan redovisas vilken metod som används för varje fråga i granskningen.

1.4.1 Arbetsförmedlingens styrning av verksamheten

För att bedöma Arbetsförmedlingens styrning har vi genomfört dokumentstudier och intervjuer. Dokumentstudien omfattar Arbetsförmedlingens verksamhetsplaner, övergripande strategier och olika uppföljningar. Syftet har varit att kartlägga vilka prioriteringar som gjorts i verksamheten. Vi har även gått igenom olika analysrapporter för att kartlägga Arbetsförmedlingens kunskap om arbetsmarknadssituationen för arbetssökande över 55 år. Metoden beskrivs mer utförligt i bilaga 1.

Vi har genomfört sexton intervjuer med medarbetare och chefer vid Arbetsförmedlingens huvudkontor och olika avdelningar. Syftet med intervjuerna har varit att öka vår förståelse för verksamhet riktad till arbetssökande och arbetsgivare. Intervjuerna har även handlat om kunskapen på Arbetsförmedlingen om äldres arbetsmarknadssituation och hur prioriteringar görs.

När det gäller verksamhet riktad till arbetssökande har vi undersökt vilket stöd som arbetsförmedlare får i sitt arbete med arbetssökande över 55 år, särskilt för att bedöma ålders påverkan på risk för långtidsarbetslöshet. Det har innefattat styrdokument, bedömningsstöd för att göra arbetsmarknadspolitiska

¹⁸ I inledningen av regleringsbrevet till Arbetsförmedlingen anges att myndighetens huvudsakliga uppgifter framgår av Arbetsförmedlingens instruktion.

¹⁹ Det ingår inte i granskningen att bedöma regeringens anslagsfördelning till Arbetsförmedlingen.

bedömningar och utbildningar. Vi har även intervjuat elva arbetsförmedlare på lokalkontor i olika regioner och på avdelningen för personligt distansmöte. Urvalet av arbetsförmedlare är gjort för att få en spridning inom Arbetsförmedlingens verksamhet. Intervjuerna har handlat om hur arbetsförmedlarna bedömer situationen för arbetssökande över 55 år, om arbetsförmedlarnas stöd i arbetet och om Arbetsförmedlingens prioritering av arbetssökande.

För att bedöma Arbetsförmedlingens styrning av arbetsgivararbetet har vi gått igenom strategier, överenskommelser och beskrivningar av arbetet. Syftet har främst varit att kartlägga de prioriteringar som har gjorts. Vi har därutöver intervjuat elva företagsrådgivare i olika regioner. Intervjuerna har främst berört hur Arbetsförmedlingen arbetar gentemot arbetsgivare, vilket stöd som företagsrådgivarna har i arbetet och arbetsgivares syn på äldre arbetssökande.

1.4.2 Regeringens styrning av Arbetsförmedlingen

För att bedöma regeringens styrning av Arbetsförmedlingen har vi gått igenom följande skriftliga underlag för perioden 2010–2020:

- Arbetsförmedlingens instruktion och regleringsbrev
- Arbetsförmedlingens budgetunderlag
- underlag från myndighetsdialoger
- olika utredningar som till exempel Arbetsmarknadsutredningens slutbetänkande och Arbetsförmedlingens egna utredningar.²⁰

Syftet har varit att bedöma om regeringens styrning stödjer Arbetsförmedlingens uppdrag att prioritera dem som befinner sig längre från arbetsmarknaden, att arbeta utifrån kunskap om äldres arbetsmarknadssituation och att motverka diskriminering på arbetsmarknaden.

Vi har också intervjuat tjänstemän vid Arbetsmarknadsdepartementet samt chefer och medarbetare vid Arbetsförmedlingen. Intervjuerna har syftat till att öka vår förståelse av regeringens styrning och hur Arbetsförmedlingen tolkar och omsätter denna styrning i praktiken.

1.4.3 Granskningens genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Elin Sundberg (projektledare) och Ann-Mari Skorpen. En referensperson har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Lisa Laun, forskare vid IFAU. Företrädare för Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet och Socialdepartementet) och Arbetsförmedlingen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

²⁰ Arbetsförmedlingen, *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen*, 2019.

2 Arbetsmarknadssituationen för äldre arbetssökande och Arbetsförmedlingens verksamhet

Detta är ett beskrivande kapitel om arbetsmarknadssituationen för arbetssökande mellan 55 och 64 år och om Arbetsförmedlingens verksamhet.

2.1 Arbetssökande 55–64 år vid Arbetsförmedlingen

76 000 arbetssökande mellan 55 och 64 år var inskrivna vid Arbetsförmedlingen i oktober 2020. Med inskrivna arbetssökande vid Arbetsförmedlingen avses om inget annat anges de inskrivna som är öppet arbetslösa eller deltar i program med aktivitetsstöd.

Arbetsförmedlingen karaktäriserar arbetssökande som är 55 år eller äldre som en grupp med svagare konkurrensförmåga på arbetsmarknaden eftersom de riskerar långa tider av arbetslöshet. De genomsnittliga tiderna i arbetslöshet ökar kraftigt med åldern.

2.1.1 Arbetssökande som är 55 år eller äldre har svagare konkurrensförmåga på arbetsmarknaden

Antalet inskrivna arbetssökande vid Arbetsförmedlingen mellan 55 och 64 år har legat på mellan 55 000 och 60 000 personer under perioden 2010–2019.

Den pågående coronapandemin och krisen på arbetsmarknaden har dock lett till ett ökat inflöde av inskrivna och i oktober 2020 hade antalet inskrivna 55–64 år ökat till 76 000 personer. Andelen män i åldersgruppen är något högre än andelen kvinnor, cirka 55 procent.²¹

Arbetssökande som är 55 år eller äldre tillhör en av fyra grupper som Arbetsförmedlingen beskriver har en svagare konkurrensförmåga på arbetsmarknaden. De övriga tre grupperna är arbetssökande med högst förgymnasial utbildning, personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och utomeuropeiskt födda. Andelen av de äldre arbetssökande som också ingår i ytterligare en eller flera grupper med svagare konkurrensförmåga var knappt 60 procent 2020.²²

²¹ I oktober 2020 var 455 000 inskrivna som öppet arbetslösa eller i program med aktivitetsstöd vid Arbetsförmedlingen.

²² Andelen arbetssökande över 55 år som tillhör andra grupper med svagare konkurrensförmåga har ökat mellan 2010 och 2019. När allt fler blivit arbetslösa under 2020 har denna andel minskat något.

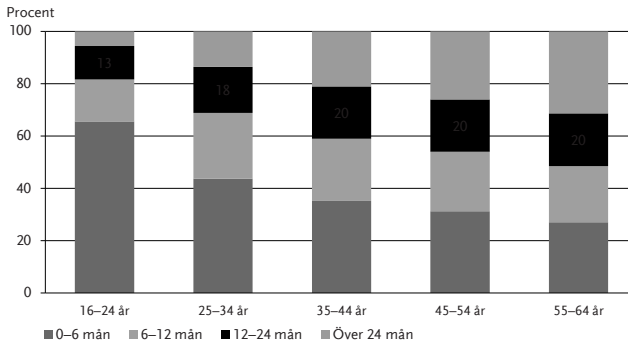
Sammansättning av gruppen inskrivna arbetssökande mellan 55 och 64 år²³

- Andelen utomeuropeiskt födda i åldersgruppen har stigit kontinuerligt, från 10 procent år 2010 till drygt 30 procent år 2020. Äldre utomeuropeiskt födda är därmed överrepresenterade bland arbetssökande jämfört med andelen utomeuropeiskt födda i hela den äldre befolkningen. Det är dock fortfarande färre som är utomeuropeiskt födda bland de äldre arbetssökande, än bland samtliga inskrivna vid Arbetsförmedlingen.
- Andelen äldre arbetssökande som saknar gymnasieutbildning har sjunkit från knappt 40 procent år 2010 till 30 procent år 2020, vilket åtminstone delvis kan förklaras av den ökande utbildningsnivån i befolkningen.
- Andelen äldre arbetssökande som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har mellan 2010 och 2020 legat relativt konstant mellan knappt 25 och drygt 30 procent.

2.1.2 Äldre arbetssökande har långa inskrivningstider

Många arbetssökande mellan 55 och 64 år har varit inskrivna vid Arbetsförmedlingen en lång tid.²⁴ I oktober 2020 hade drygt hälften av de inskrivna i åldersgruppen en oavbruten inskrivningstid på över ett år, och nästan en tredjedel en inskrivningstid på över två år. Det är betydligt längre inskrivningstider jämfört med yngre åldersgrupper, se figur 1. Mönstret har varit detsamma de senaste tio åren. Inskrivningstiden är också särskilt hög för arbetssökande mellan 55 och 64 år inom de tre övriga grupperna med svagare konkurrensförmåga på arbetsmarknaden.²⁵

Figur 1 Genomsnittliga inskrivningstider för olika åldersgrupper i oktober 2020.



Källa: Sammanställt av Riksrevisionen utifrån data från Arbetsförmedlingen.

²³ Sammanställt av Riksrevisionen utifrån Arbetsförmedlingens data.

²⁴ Avser inskrivna arbetssökande som är öppet arbetslösa eller i program med aktivitetsstöd.

²⁵ Sammanställt av Riksrevisionen utifrån Arbetsförmedlingens data.

2.1.3 En hög ålder försämrar chanserna att få ett arbete

En lägre andel av de äldre arbetssökande övergår varje år till arbete eller studier jämfört med samtliga inskrivna vid Arbetsförmedlingen.²⁶ Det framgår av tabell 1. 24 procent av de arbetssökande över 55 år övergick till arbete med eller utan stöd²⁷ år 2020, jämfört med 31 procent för samtliga inskrivna.

Tabell 1 Övergångar (% under året) till arbete och studier år 2020.

	Arbete med eller utan stöd	Arbete utan stöd	Arbete med stöd	Studier
Samtliga inskrivna	31,0	25,4	5,8	5,8
55 år eller äldre	23,9	18,7	5,3	0,5
Utomeuropeiskt födda	25,2	17,3	8,3	7,3
Högst förgymnasial utbildning	22,6	14,3	8,7	5,5
Funktionsnedsättning	23,2	9,0	15,0	1,8

Källa: Arbetsförmedlingen. En individ kan tillhöra flera grupper. Samtliga inskrivna vid Arbetsförmedlingen omfattas.

Övergångarna till arbete med eller utan stöd är liknande för samtliga grupper med svagare konkurrensförmåga (mellan cirka 23 och 25 procent). Äldre arbetssökande övergår dock i något högre utsträckning till ett arbete utan stöd jämfört med de övriga grupperna i tabell 1. Däremot övergår en lägre andel av de äldre arbetssökande till ett arbete med stöd, både jämfört med samtliga inskrivna och med övriga grupper med svagare konkurrensförmåga. Äldre arbetssökande övergår även till studier i liten omfattning, endast en halv procent år 2020.

Andelen arbetssökande mellan 55 och 64 år som varje månad övergår till arbete med eller utan stöd är också lägre jämfört med åldersgruppen direkt under (45–54 år), se tabell 2. Övergångarna till arbete är genomgående lägre för de äldre arbetssökande jämfört med de något yngre inom olika grupper. Att sakna en gymnasieutbildning, att vara utomeuropeiskt född eller ha en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga försvårar chanserna att få ett arbete.²⁸ Att dessutom ha en högre ålder försvårar ytterligare möjligheterna att återgå i arbete. Även de med

²⁶ Övergångsmåttet avser samtliga inskrivna vid Arbetsförmedlingen. I Arbetsförmedlingens årsredovisning redovisas sedan 2017 främst övergångsmått som visar antalet och andelen unika individer som övergår till arbete eller studier under ett år.

²⁷ Arbete med stöd avser subventionerade arbeten och arbete utan stöd avser osubventionerade arbeten.

²⁸ Övergångar till arbete för arbetssökande med högst förgymnasial utbildning är på i princip samma nivå för dem som är 55–64 år och dem som är 45–54 år trots att andelen som övergår i arbete är lägre för både inrikes födda och utomeuropeiskt födda för den äldre åldersgruppen. Det är en sammansättningseffekt i och med att färre i den äldre arbetsgruppen är utomeuropeiskt födda.

gymnasial eller högre utbildning som är över 55 år övergår varje månad i arbete i lägre utsträckning, jämfört med något yngre med samma utbildningsnivå.

Tabell 2 Övergångar (%) till arbete med eller utan stöd per månad år 2017.²⁹

	55–64 år	45–54 år
Samtliga i åldersgruppen	5,1	6
Utomeuropeiskt födda	2,8	3,7
Högst förgymnasial utbildning	4,3	4,2
– Inrikes födda	6,0	6,7
– Utomeuropeiskt födda	2,3	3,1
Gymnasial eller högre utbildning	5,5	6,9
– Inrikes födda	6,4	8,5
– Utomeuropeiskt födda	3,3	4,3
Med funktionsnedsättning	4,1	4,9
– Inrikes födda	4,7	5,5
– Utomeuropeiskt födda	2,8	3,8

Källa: Arbetsförmedlingen, rapporten *Äldres arbetsmarknadssituation, 2018*.

En kompletterande studie av nyinskrivna

En invändning mot beskrivningarna ovan av risken för äldre arbetssökande att kvarstå i arbetslöshet är att det i praktiken rör sig om personer som blivit arbetslösa i yngre åldrar, och sedan blivit äldre. Riksrevisionen har därför analyserat nyinskrivna arbetssökande vid Arbetsförmedlingen som inte varit inskrivna de senaste två åren, se bilaga 2.³⁰ Analysen visar att nyinskrivna arbetssökande mellan 55 och 64 år, i genomsnitt har knappt 10 procentenheters lägre sannolikhet att vara i arbete efter två år jämfört med nyinskrivna mellan 45 och 54 år, allt annat lika. Sambandet mellan ålder och risken för att kvarstå i arbetslöshet är därmed betydande även för nyinskrivna arbetssökande.

²⁹ Avser genomsnitt för 2017 och är beräknat enligt följande: inskrivna arbetslösa (ej deltidsarbetslösa) som fått ett subventionerat eller osubventionerat arbete under månaden/ (arbetslösa i början av månaden + nyinskrivna under månaden). Detta mått kallas ibland för jobbcchans.

³⁰ Cirka hälften av de nyinskrivna har exkluderats ur analysen: deltagare i etableringsprogrammet eller i det förstärkta stödet från Försäkringskassan, personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, ungdomar under 25 år, deltidsarbetsökande och ombyttessökande.

2.2 Faktorer som påverkar äldres arbetsmarknadssituation

Arbetsmarknadssituationen för arbetssökande kan förväntas påverkas av utbudet, det vill säga faktorer hos individen som påverkar förmågan och viljan att arbeta, av efterfrågan hos de rekryterande arbetsgivarna och av politiskt beslutade åtgärder och regler. Även matchningen mellan utbud och efterfrågan av arbetskraft är viktig. I IFAU:s rapport *Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar* beskrivs hur äldres arbetsmarknadssituation kan förväntas påverkas av dessa olika faktorer. Betoningen i rapporten är på de som är 55 år eller äldre och arbetslösa.³¹ Rapporten lyfter bland annat följande faktorer: humankapital, viljan och förmågan att stanna kvar på arbetsmarknaden, åldersdiskriminering och arbetsgivarnas kostnader för att anställa äldre.

2.2.1 Humankapital

För äldre arbetssökande kan en eventuell brist på humankapital vara ett problem. Humankapital utgörs av utbildning, yrkeserfarenhet och andra färdigheter som en person själv kan påverka. Många äldre har lång yrkeserfarenhet, men för vissa är erfarenheten bransch- eller företagsspecifik. Det gör att värdet av kunskapen kan vara svårt att överföra till andra branscher. Vissa äldre saknar även en formell utbildning, något som kan vara ett krav för en tjänst hos en ny arbetsgivare.³²

Möjligheter att vidareutbilda sig kan också påverka om äldre kan förbättra sitt humankapital, exempelvis är åldersgränsen 57 år för att beviljas studiemedel. Denna typ av regler kan vara rimliga ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, i och med att samhället betalar merparten av utbildningskostnaden och äldre har en kortare tid att hämta hem vinsten av en utbildning. Det kan därför enligt IFAU vara särskilt viktigt att eventuell utbildning för äldre arbetssökande kommer tidigt i en arbetslöshetsperiod, och att den är kort och arbetsmarknadsinriktad.³³

2.2.2 Viljan och förmågan att stanna kvar på arbetsmarknaden

Äldre arbetslösa drivkrafter och förmåga att stanna kvar i arbetskraften påverkar också deras arbetsmarknadssituation. Det kan handla om ekonomiska incitament, hälsostatus och effekten av sociala normer.

De ekonomiska incitamenten att arbeta har de senaste åren bland annat påverkats av förändringar i skatter på arbetsinkomster och regler för förtidspension och sjukskrivningar. Sammantaget har dessa förändringar medfört starkare incitament att arbeta längre. I det nuvarande pensionssystemet bestäms pensionen av den sammanlagda livsinkomsten, vilket bör ge incitament att stanna kvar på arbetsmarknaden.³⁴

³¹ Avsnittet bygger till stor del på IFAU:s rapport: Eriksson m.fl., *Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar*, 2017.

³² Ibid.

³³ Ibid.

³⁴ DS 2007:21.

Beslut om att gå i pension och inte längre stå till arbetsmarknadens förfogande påverkas också i hög grad av hälsostatus. Hälsan hos äldre har förbättrats markant de senaste årtionden och fortsätter att förbättras.³⁵ Många skulle därför kunna arbeta allt längre. Samtidigt är hälsa ojämnt fördelat i befolkningen, och vissa har därför inte samma möjligheter till ett långt arbetsliv. Det kan till exempel gälla personer med yngre jobb som har fått arbetsrelaterade skador.³⁶

Även sociala normer och makars gemensamma pensionsbeslut har betydelse för äldres arbetsutbud. Föreställningen att 65 år utgör pensionsåldern i Sverige bidrar till en norm om när man bör gå i pension, även om denna norm förväntas försvagas över tid med de regelförändringar som gjorts för pensionsinträde och om allt fler arbetar längre.³⁷

Riksrevisionens kompletterande analyser av ekonomiska incitament på kort och lång sikt

Riksrevisionen har i samband med denna granskning undersökt några olika mått på ekonomiska incitament att återgå i arbete för arbetssökande över 55 år jämfört med något yngre arbetssökande. Analyserna gjordes för att det finns begränsad kunskap om äldre arbetssökandes ekonomiska drivkrafter att återgå i arbete.

Analyserna indikerar att arbetssökande över 55 år i genomsnitt stort sett möter likartade kortsiktiga och långsiktiga ekonomiska incitament att återgå i arbete som något yngre arbetssökande. De ekonomiska incitamenten skiljer sig dock mycket åt inom de åldersgrupper av arbetssökande som vi har studerat. En sammanfattning av analyserna finns att ladda ned på Riksrevisionens webbplats.³⁸

2.2.3 Åldersdiskriminering

En uppmärksam svensk studie har visat att sannolikheten för arbetssökande att bli kallade till intervju minskade kraftigt redan i 40- till 45-årsåldern och var endast 2–3 procent när den sökande närmade sig 65 år, trots att de arbetssökande hade lika kvalifikationer och erfarenheter i övrigt.³⁹ En sannolik förklaring till den påvisade åldersdiskrimineringen var enligt studien arbetsgivares stereotypa föreställningar om äldres förmåga att lära sig nya saker, att vara anpassningsbara och initiativrika. Att vara långtidsarbetslös minskade också möjligheten att bli kallad till intervju, vilket ytterligare försvårar för de många arbetssökande över

³⁵ Johansson, m.fl., *Drivkrafter och möjligheter till ett förlängt arbetsliv*, 2018; DS 2007:21.

³⁶ Lundberg, *Demografi, hälsa och sysselsättning – en internationell utblick*, 2018; Skoog, *70 år det nya 50*, 2020.

³⁷ DS 2007:21; Johansson, m.fl., *Drivkrafter och möjligheter till ett förlängt arbetsliv*, 2018.

³⁸ Se underlaget *Analyser av ekonomiska incitament att återgå i arbete på kort och lång sikt för arbetssökande över 55 år* som finns tillgängligt på Riksrevisionens webbplats.

³⁹ Carlsson och Eriksson, *Bortvald på grund av ålder – åldersdiskriminering vid rekryteringar*, 2018, och *Påverkar arbetssökandes ålder och kön chansen att få svar på jobbansökan? Resultat från ett fältexperiment*, 2017.

55 år som är långtidsarbetslösa. Även andra studier visar att äldre upplever att deras chanser att få jobb är sämre jämfört med yngre arbetsökande.⁴⁰

Delegationen för senior arbetskraft konstaterar i sitt slutbetänkande att diskriminering av äldre är utbrett i arbetslivet.⁴¹ Delegationen framhåller att synen på äldre⁴² är otidsenlig och felaktig och utgör ett av de största hindren för ett längre arbetsliv för fler. Synen på äldre hos arbetsgivare baseras till stor del på vad som gällde för tidigare generationers hälsa och förmågor i högre åldrar. Delegationen lyfter även upp att Sverige sticker ut som ett av de länder där det förekommer mest ålderism, det vill säga fördomar och föreställningar om ålder där äldre tillskrivs stereotypa och negativt laddade egenskaper.

2.2.4 Kostnader för att anställa äldre

Efterfrågan på äldres arbetskraft kan också påverkas om arbetsgivare av förväntade kostnadsskäl undviker att anställa äldre arbetsökande, oavsett om det faktiskt innebär ökade kostnader att anställa äldre arbetsökande.⁴³ Forskning visar att det finns felaktiga uppfattningar hos arbetsgivare om kostnaderna för att anställa äldre, som i förlängningen kan försvåra äldres möjligheter att få ett arbete. Det kan handla om att arbetsgivare undviker att anställa äldre eftersom de uppfattar att det är för dyrt i förhållande till förväntad produktivitet. Forskning visar dock att det saknas tydliga samband mellan en persons ålder och arbetsprestation.⁴⁴ I Sverige verkar äldre personer inte betalas högre löner på grund av sin ålder, enligt de studier som gjorts. Det är också ovanligt med regler i kollektivavtal om att lönen ska stiga med anställningstiden.⁴⁵

Arbetsgivare kan också undvika att anställa äldre på grund av att de tror att pensionskostnaderna blir för höga.⁴⁶ Kostnader för premier till kollektivavtalsbaserade tjänstepensioner kan i vissa fall göra det dyrt för arbetsgivaren att anställa äldre arbetsökande, eftersom flera avtal innehåller regler som gör att premierna stiger med anställdas ålder.⁴⁷ En studie av Pensionsmyndigheten visade dock att vissa arbetsgivare avstår från att anställa

⁴⁰ Eriksson m.fl., *Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar*, 2017; Pensionsmyndigheten, *Skäl till att gå i pension eller inte*, 2012.

⁴¹ Delegationen hade i uppdrag att verka för ett mer inkluderande och åldersoberoende synsätt i arbetslivet, SOU 2020:69.

⁴² Delegationen använder begreppet seniorer i stället för äldre.

⁴³ Ds 2007:21.

⁴⁴ Andersson, *Attityder till produktivitet och anställningskostnad över livscykeln: Vad säger arbetsgivarna?*, 2019.

⁴⁵ Eriksson m.fl., *Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar*, 2017.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.* Några avtal har under senare år omförhandlats i riktning mot åldersoberoende premier.

äldre arbetssökande på grund av förväntade höga kostnader för tjänstepensionspremier, även om en arbetssökande inte har den typen av avtal.⁴⁸

Arbetsgivares efterfrågan på äldres arbetskraft kan påverkas av olika anställningssubventioner, särskilt om arbetsgivare uppfattar det som dyrt att anställa äldre arbetssökande. Subventionerade anställningar har ofta positiva individeffekter, men kan samtidigt innebära stora undanträngningseffekter. Därför bör denna typ av åtgärder bara användas för de arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden, enligt IFAU.⁴⁹

2.3 Arbetsförmedlingens verksamhet

Arbetsförmedlingen är en nationell myndighet med lokala arbetsförmedlingskontor organiserade i sex regioner och med huvudkontor i Stockholm. Arbetsförmedlingen tillhandahåller tjänster både till arbetssökande och arbetsgivare.

2.3.1 Arbetsförmedlingen står mitt i ett stort förändringsarbete

Arbetsförmedlingen har under flera år genomfört ett omfattande förändringsarbete och i juli 2019 sjuksattes en ny organisation med en uppdelning i tre övergripande verksamhetsområden (VO):

- VO Direkt erbjuder förmedlingsservice till arbetsgivare och arbetssökande i hela landet via digitala tjänster och telefon.
- VO Arbetsgivare tillhandahåller service lokalt och regionalt vid fysiska kontor med utgångspunkt i arbetsgivares behov av kompetens- och arbetskraftsförsörjning.
- VO Arbetssökande tillhandahåller service utifrån arbetssökandes behov vid fysiska kontor lokalt och regionalt.

En viktig del i förändringsarbetet har varit en ökad satsning på självservice och service på distans genom digitala tjänster för arbetssökande och arbetsgivare. Målet är att minska rutinärenden vid de lokala kontoren så att de ska kunna fokusera på de arbetssökande och arbetsgivare som är i behov av fördjupat stöd.⁵⁰

Sedan 2019 är Arbetsförmedlingens arbetsgivararbete organiserat i ett eget verksamhetsområde. Målbild för arbetsgivararbetet är att Arbetsförmedlingen ska stötta kompetensförsörjningen i Sverige, genom att vara en strategisk partner till

⁴⁸ Pensionsmyndigheten, *Arbetsgivares attityder till äldre arbetskraft*, 2012.

⁴⁹ Andra möjliga åtgärder som enligt IFAU skulle kunna öka efterfrågan är sänkningar av arbetsgivaravgifter som gjorts för personer över 65 år eller inkomstskattesänkningar (jobbskatteavdrag), se Eriksson m.fl., *Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar*, 2017. Riksrevisionen har granskat den särskilda löneskatten för äldre och konstaterade att det inte gick att bedöma effekterna av skatteutgifter i form av en nedsatt eller slopad särskild löneskatt för äldre. Det var också oklart om reformerna av den särskilda löneskatten för äldre har infriat riksdagens intentioner, se Riksrevisionen, *Särskild löneskatt för äldre – redovisning och effekter*, 2020.

⁵⁰ Arbetsförmedlingen, *Strategi för kundarbetet – digitalt först*, 2020.

arbetsgivarna i arbetet med kompetensförsörjning. Det handlar bland annat om att Arbetsförmedlingen ska bedriva ett mer proaktivt arbetssätt gentemot arbetsgivarna samt utveckla fler samarbeten, automatiserade processer och anpassade tjänster.⁵¹

Arbetsförmedlingen har sedan 2019 gjort neddragningar i verksamheten. Personalstyrkan har minskats och flera lokalkontor har lagts ned.⁵² Regeringen har också aviserat en grundläggande reformering av Arbetsförmedlingen som ska vara fullt genomförd 2022. Reformen innebär att matchande och rustande insatser till arbetsökande i huvudsak ska utföras av fristående aktörer, och att Arbetsförmedlingens roll främst ska vara inriktad på myndighetsutövning.⁵³ Arbetsförmedlingen ska bland annat registrera arbetsökande, göra arbetsmarknadspolitiska bedömningar, besluta om insatser, administrera ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program och genomföra kontroll av fristående aktörer och arbetsökande. Därutöver ska Arbetsförmedlingen svara för den digitala infrastrukturen och för analys, statistik och uppföljning av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.⁵⁴

2.3.2 Den interna styrningen på Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingens interna styrning utgår från vad som beskrivs i budgetpropositioner, instruktionen och andra förordningar, regleringsbrev och särskilda uppdrag. Arbetsförmedlingens strategiska styrning baserades fram till 2021 på strategiska treårsplaner som tillsammans med de ekonomiska förutsättningarna bröts ned i årliga verksamhetsplaner. Den strategiska styrningen har nyligen ändrats och uppdraget omsätts nu i en mer långsiktig strategisk inriktning som omfattar de kommande 5–6 åren med en tillhörande förändringsplan.⁵⁵ Den långsiktiga strategiska inriktningen bryts ned i aktiviteter i förändringsplanen, som i sin tur operationaliseras i myndighetens verksamhetsplan.⁵⁶ Arbetsförmedlingens verksamhetsplan är styrande för hela verksamheten. Den är utgångspunkten för verksamhetsplaner på lägre nivåer i myndigheten och löpande resultatuppföljning varje månad och tertiäl.

⁵¹ Arbetsförmedlingen, *Målbild för arbetsgivararbetet 2019–2021*, 2019.

⁵² Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019, 2020, och Slutredovisning. Arbetsförmedlingens lokala närvaro 2020-10-23, 2020*. Antalet arbetsförmedlare har minskat från 7 058 i mars 2019 till 5 518 i december 2020. I början av 2019 fanns det 238 kontor och i slutet av 2020 fanns 112 kontor.

⁵³ *Sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de Gröna*, 2019-01-11; Arbetsförmedlingen, *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen*, 2019.

⁵⁴ Arbetsförmedlingen, *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen, Förbereda för reformeringen av myndigheten, Slutredovisning Arbetsförmedlingens lokala närvaro 2020-10-23, 2020, och Strategiskt arbetsgivararbete*, 2020.

⁵⁵ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingen. Arbetsmarknadsmyndigheten i samtid och framtid*, 2020-12-11.

⁵⁶ E-post från Arbetsförmedlingen, 2021-03-03.

Arbetsförmedlingen redovisar sina resultat till regeringen genom sin årsredovisning, övriga återrapporteringar, utredningar, utvärderingar och i myndighetsdialoger med Arbetsmarknadsdepartementet.

2.3.3 Arbetsförmedlingens stöd till arbetssökande

Att vara inskriven vid Arbetsförmedlingen

En arbetssökande skriver vanligen in sig själv via Arbetsförmedlingens webbplats.⁵⁷ Därefter sker ett planeringssamtal med en arbetsförmedlare, ofta via telefon. Samtalet handlar om den sökandes förutsättningar, önskad inriktning för arbetssökandet och hur arbetsmarknaden ser ut. Arbetsförmedlaren ska också göra en arbetsmarknadspolitisk bedömning av den arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden och behov av stöd.⁵⁸ Om arbetsförmedlaren bedömer att den arbetssökande är i behov av fördjupat stöd för att komma i arbete slussas vanligen den arbetssökande vidare till ett lokalkontor. Många inskrivna kan dock förväntas hitta ett jobb relativt snabbt på egen hand utan insatser från Arbetsförmedlingen.

Program och insatser vid Arbetsförmedlingen

Det finns en rad olika stöd för arbetssökande vid Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlare kan lämna förslag på lediga arbeten eller anvisa den arbetssökande att söka ett arbete eller att påbörja en utbildning i det reguljära utbildningssystemet. Den arbetssökande kan även erbjudas olika typer av program och insatser som ska stärka förutsättningarna att få eller behålla ett arbete.

De största programmen vid Arbetsförmedlingen utgörs av de så kallade ramprogrammen som jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar och etableringsprogrammet för nyanlända. Jobb- och utvecklingsgarantin riktar sig till långtidsarbetslösa och syftar till att erbjuda personer som varit arbetslösa under lång tid individuellt utformade insatser för att de så snabbt som möjligt ska få arbete.⁵⁹ Deltagarna kan exempelvis ta del av platsförmedling, vägledning, förberedande insatser, validering, utbildningsinsatser, arbetsplatsintroduktion, arbetspraktik, arbetslivsinriktad rehabilitering och arbetsträning. Flera av de insatser som ges inom ramprogrammen går också att ta del av som separata program.⁶⁰

Arbetssökande som har svårt att få arbete kan också erbjudas en lönesubventionerad anställning hos en arbetsgivare. Det innebär att arbetsgivaren får ekonomisk kompensation för att anställa den arbetssökande. Därutöver finns även särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.⁶¹

⁵⁷ Arbetssökande som av olika orsaker inte kan skriva in sig digitalt, exempelvis om man saknar e-legitimation eller har behov av tolk, kan skriva in sig vid ett fysiskt kontor.

⁵⁸ Arbetsförmedlingen, *Arbetssökandes handlingsplan handläggarsöd*, 2014.

⁵⁹ Förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

⁶⁰ Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadspolitiska program 2019, 2020*.

⁶¹ Ibid.

Många äldre deltar i jobb- och utvecklingsgarantin

Det finns idag inga särskilda program eller insatser för äldre arbetssökande. Nystartsjobben⁶² som infördes 2007 hade tidigare särskilda regler för personer över 55 år. Reglerna innebar att arbetsgivare som anställde arbetssökande över 55 år kunde få dubbelt så lång stödperiod, som längst 10 år eller till dess personen fyllde 65 år. År 2017 togs dessa särskilda regler bort.

En fjärdedel av alla inskrivna arbetssökande⁶³ mellan 55 och 64 år var i oktober 2020 inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin för långtidsarbetslösa, se tabell 3. Andelen inskrivna i programmet har ökat kontinuerligt över tid i samtliga åldersgrupper.⁶⁴ 2 procent av de äldre arbetssökande var inskrivna i etableringsprogrammet för nyanlända.⁶⁵

Tabell 3 Andel (%) per åldersgrupp som i oktober 2020 deltog i ramprogram med aktivitetsstöd.

	25–34 år	35–44 år	45–54 år	55–64 år
Jobb- och utvecklingsgarantin	14	18	22	25
Etableringsprogrammet	5	5	3	2

Källa: Arbetsförmedlingen, Riksrevisionens bearbetning.

Knappt hälften av de inskrivna arbetssökande mellan 55 och 64 år deltog i oktober 2020 varken i något program eller tog del av en insats eller tjänst, se tabell 4.

En jämförelsevis stor andel i den äldsta åldersgruppen, 27 procent, tog vid denna tidpunkt del av särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga (avser lönebidrag och offentligt skyddat arbete). Andelen äldre arbetssökande som tog del av arbetsmarknadsutbildning var vid tidpunkten mindre jämfört med yngre arbetssökande. I och med att äldre arbetssökande har längre inskrivningstider än yngre kan dock fler äldre tagit del av olika program och insatser tidigare under sin inskrivningstid.

⁶² Nystartsjobb är en subventionerad anställningsform för långtidsarbetslösa.

⁶³ Avser öppet arbetslösa och sökande i program med aktivitetsstöd.

⁶⁴ Från knappt 20 procent år 2010 till 25 procent år 2020. Andelen har ökat i samtliga åldersgrupper.

⁶⁵ Andelen äldre är betydligt mindre bland utrikes födda jämfört med inrikes födda, enligt statistik från SCB. Det påverkar även andelen äldre inskrivna arbetssökande i etableringsprogrammet.

Tabell 4 Andel (%) per åldersgrupp som i oktober 2020 deltog i olika program, insatser och tjänster.⁶⁶

	25–34 år	35–44 år	45–54 år	55–64 år
Deltar inte i program, insats eller tjänst	58	54	49	46
Anställningsstöd (inkl. nystartsjobb)	9	11	9	6
Särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga ⁶⁷	11	11	19	27
Matchningstjänst ⁶⁸	8	9	10	10
Förberedande insatser	8	9	8	6
Arbetsmarknadsutbildning	1,6	1,6	1,3	0,7
Stöd till start av näringsverksamhet	0,4	0,6	0,6	0,4
Introduktion till arbete	1,2	1,3	2,2	2,3

Källa: Arbetsförmedlingen, Riksrevisionens bearbetning.

⁶⁶ Arbetsökande kan i vissa fall delta i flera insatser samtidigt. Tabellen innehåller endast de vanligaste programmen och insatserna vid Arbetsförmedlingen.

⁶⁷ Avser lönebidrag för anställning, lönebidrag för trygghet i anställning, lönebidrag för utveckling i anställning, lönebidrag för utveckling i anställning via Samhall och offentligt skyddat arbete.

⁶⁸ Avser matchningstjänsterna Stöd och matchning eller kundval Rusta och matcha.

3 Arbetsförmedlingens styrning av verksamheten

I granskningen har vi bedömt om Arbetsförmedlingens styrning av verksamheten bidrar till att arbetssökande över 55 år ska kunna återgå i arbete.

Riksrevisionen konstaterar flera brister i Arbetsförmedlingens styrning. Trots att äldre som grupp har väsentligt längre arbetslöshetstider och att en hög ålder minskar sannolikheten att få ett arbete, är ålder inte en faktor som tydligt beaktas i Arbetsförmedlingens övergripande styrning och prioriteringar. Enligt Riksrevisionen är kunskapen om hur en hög ålder påverkar arbetssökandes arbetsmarknadssituation också relativt översiktlig.

Granskningen visar också att ålderns påverkan på den arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden idag sällan beaktas i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen av enskilda arbetssökandes stödbehov. Arbetsförmedlingen utvecklar för närvarande ett nytt obligatoriskt bedömningsstöd som har bättre förutsättningar att bland annat väga in ålder i bedömningen.

Vidare är Arbetsförmedlingens nya strategi för arbetsgivararbetet tydligt inriktad mot grupper som står långt från arbetsmarknaden. Trots detta riktas arbetsgivararbetet sällan mot äldre arbetssökande. Riksrevisionen bedömer även att Arbetsförmedlingen i hög grad har fokus på frågor om likabehandling och diskriminering. Däremot pågår ingen direkt diskussion och inget särskilt arbete som rör åldersdiskriminering.

3.1 Kunskap om ålder och arbetssökande över 55 år

Kunskap om arbetssökandes arbetsmarknadssituation är viktig för att Arbetsförmedlingen ska kunna göra välvägd prioriteringar och styra verksamheten på ett effektivt sätt. Arbetsförmedlingens analyser av arbetsmarknadsläget kan också utgöra viktiga beslutsunderlag för den framtida arbetsmarknadspolitiken. Kunskap om arbetssökande utgör också en bra grund för att utforma ett gott stöd som minskar tiden i arbetslöshet.

Riksrevisionen konstaterar att Arbetsförmedlingen följer antalet och andelen arbetssökande mellan 55 och 64 år, och har kunskap om att gruppen har långa tider i arbetslöshet. I Arbetsförmedlingens rapporter lyfts även vissa andra risker som rör äldre arbetssökande, exempelvis att de kan ha extra svårt att hitta ett nytt arbete vid strukturomvandlingar. Kunskapen om hur en hög ålder påverkar arbetsmarknadssituationen är dock relativt översiktlig och behöver därmed fördjupas, särskilt i kombination med flera andra faktorer som exempelvis yrke eller utbildningsnivå.

3.1.1 Hur ålder påverkar arbetssökandes situation är sällan föremål för djupgående analyser

Arbetsförmedlingen redovisar kontinuerligt utvecklingen av antalet och andelen inskrivna arbetssökande som bedöms ha svagare konkurrensförmåga på arbetsmarknaden.⁶⁹ Däri ingår arbetssökande som är 55 år eller äldre, personer med högst förgymnasial utbildning, personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och utomeuropeiskt födda. Dessa arbetssökande har Arbetsförmedlingen lyft fram som grupper med svagare konkurrensförmåga sedan mitten av 00-talet.⁷⁰ För arbetssökande i åldern 55–64 år är arbetslöshetstiden ofta mycket lång och därför definieras de som en grupp med svagare konkurrensförmåga.⁷¹

Arbetsförmedlingen publicerar regelbundet en rad olika analyser och rapporter om arbetsmarknaden och arbetssökande. Hur ålder påverkar arbetssökandes situation har dock sällan varit föremål för djupgående analyser av Arbetsförmedlingen de senare åren. I Arbetsförmedlingens återkommande rapporter om arbetsmarknadsutsikterna saknas exempelvis mellan 2017 och 2020 helt analyser av hur en hög ålder påverkar arbetsmarknadssituationen för inskrivna arbetssökande. Det beskrivs återkommande att en hög långtidsarbetslöshet är en av de största utmaningarna på svensk arbetsmarknad, men det framgår inte att långtidsarbetslösheten ökar avsevärt med den arbetssökandes ålder. Det framgår endast att arbetssökande som är 55 år eller äldre är en grupp med svagare konkurrensförmåga på arbetsmarknaden.

Det senaste året har Arbetsförmedlingen gjort ingående analyser av den pågående krisen på arbetsmarknaden till följd av coronapandemin.⁷² Riksrevisionen konstaterar dock att inga av analyserna tar upp hur krisen påverkar äldre arbetssökande, trots att den har påskyndat den pågående strukturomvandlingen mot bland annat ökad automatisering enligt Arbetsförmedlingen.⁷³ I de tidigare arbetsmarknadsutsikterna från 2015 och 2016 beskrivs något mer ingående om längre arbetslöshetstider och risker vid strukturomvandlingar för äldre arbetssökande. Där framgår att äldre i många fall kan bli arbetslösa genom strukturrationaliseringar, vilket innebär att deras arbetsuppgifter försvinner och deras arbetslivserfarenhet inte längre efterfrågas.⁷⁴

⁶⁹ Beskrivs i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutsikter och arbetsmarknadsrapporter 2015–2020.

⁷⁰ Riksrevisionen har gått genom Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutsikter, arbetsmarknadsrapporter, årsredovisningar och budgetunderlag för åren 2015–2020. Genomgången visar att redovisningen av grupperna återkommer i dessa underlag under studerad period. Arbetsförmedlingen, *Definition av arbetslösa med utsatt ställning*, 2015. Tidigare användes begreppet grupper med utsatt ställning på arbetsmarknaden.

⁷¹ Arbetsförmedlingen, *Definition av arbetslösa med utsatt ställning*, 2015.

⁷² Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2020 och hösten 2020*.

⁷³ Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2020*.

⁷⁴ Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2015 och hösten 2015*.

Även i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsrapporter förekommer vissa beskrivningar av utmaningar som rör arbetssökande som är 55 år eller äldre, framför allt en ökad risk för långtidsarbetslöshet.⁷⁵ Till exempel kan en ökad automatisering på arbetsmarknaden särskilt drabba äldre som sannolikt har relativt lägre humankapital och konkurrensförmåga, enligt Arbetsförmedlingen.⁷⁶ Behovet av omskolning för äldre kan vara stort i och med att de kan ha utbildningar och kompetenser som inte längre efterfrågas, oavsett konjunkturläge.⁷⁷ Arbetsförmedlingen bedömer dessutom att incitamenten för äldre arbetssökande att investera i en utbildning som möjliggör en omställning i arbetslivet kan vara lägre än för andra.⁷⁸

Arbetsförmedlingen ger också ut årliga rapporter om Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska program. I dessa redovisas deltagandet i olika program, bland annat utifrån den arbetssökandes ålder. Rapporterna innehåller inga effektutvärderingar av programmen. Denna typ av utvärderingar som visar hur Arbetsförmedlingens insatser fungerar för arbetssökande i olika åldrar finns generellt inte.

I Arbetsförmedlingens årliga arbetsmarknadsrapport och arbetsmarknadsutsikter finns det genomgående mer djupgående analyser av arbetsmarknadssituationen utifrån andra faktorer än ålder, och för andra grupper av arbetssökande som också bedöms ha en svagare konkurrensförmåga på arbetsmarknaden. Dessa analyser bygger ofta på en kombination av faktorer som kön, utbildningsnivå och födelseland. Exempelvis analyseras återkommande situationen för utlandsfödda kvinnor med kort utbildning. Vid några av våra intervjuer lyfts behovet av denna typ av fördjupade analyser utifrån flera faktorer även av äldre arbetssökande.⁷⁹ Den arbetssökandes ålder kan också ha olika stor påverkan inom olika yrken och branscher enligt flera intervjuade.⁸⁰ Det finns dock ingen sammanställd kunskap på Arbetsförmedlingen om vilka yrken och branscher där en hög ålder har visat sig försvåra särskilt för den arbetssökande, eller tvärtom. Riksrevisionen konstaterar även att Arbetsförmedlingen inte har redovisat några analyser som rör åldersdiskriminering på arbetsmarknaden. Risken för åldersdiskriminering nämns endast kort i en arbetsmarknadsrapport från 2016.⁸¹

Arbetsförmedlingen gör även andra fördjupade analyser om olika grupper av arbetssökande, men äldre arbetssökande är sällan föremål för sådana analyser. Åren 2015–2020 har myndigheten endast producerat en rapport som rör äldre

⁷⁵ Framgår särskilt i Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsrapport 2016* och *Arbetsmarknadsrapport 2019*.

⁷⁶ Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsrapport 2018*.

⁷⁷ Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsrapport 2016*.

⁷⁸ Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsrapport 2016* och *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019, 2020*.

⁷⁹ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2020-06-03 och 2020-06-08.

⁸⁰ Intervju med arbetsförmedlare 1, 3 och 4, med företagsrådgivare 1, 4, 5, 7, 10 och 11, samt med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2020-09-23.

⁸¹ Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsrapport 2016*.

arbets sökande: *Äldres arbetsmarknadssituation*.⁸² Under samma tidsperiod har Arbetsförmedlingen publicerat betydligt fler analyser och utvärderingar av andra grupper av arbets sökande, bland annat av de övriga grupperna med svagare konkurrensförmåga på arbetsmarknaden.⁸³

Rapporten om äldres arbetsmarknadssituation beskriver sysselsättningen och arbetskraftsdeltagandet i befolkningen över 55 år. Rapporten beskriver även gruppen arbets sökande över 55 år som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen, bland annat utifrån arbetslöshetstider, överlapp med andra grupper med svagare konkurrensförmåga, jobbchanser uppdelat på olika undergrupper⁸⁴, regionala perspektiv och mycket översiktligt om vilka insatser och program som äldre deltar i. Däremot saknar rapporten en analys av varför tiden i arbetslöshet är lång för många äldre.

Kunskap om hur ålder påverkar arbets sökandes möjligheter att komma i arbete tas också fram av Arbetsförmedlingen i samband med att myndigheten utvecklar bedömningsstöd för den arbetsmarknadspolitiska bedömningen av arbets sökandes stödbehov, se vidare avsnitt 3.3. Där framgår att en högre ålder påverkar avståndet till arbetsmarknaden, eftersom sannolikheten att få ett arbete inom en viss tid minskar med stigande ålder.

3.1.2 Äldre arbets sökande är en heterogen grupp

Förutom den kunskap som finns i rapporter har även arbetsförmedlare, företagsrådgivare och andra på Arbetsförmedlingen, erfarenheter av hur äldre arbets sökandes arbetsmarknadssituation kan se ut. Många framhåller i intervjuer att arbets sökande över 55 år är en heterogen grupp med olika erfarenheter, behov och förutsättningar att få ett nytt arbete.⁸⁵ Både arbetsförmedlare och företagsrådgivare poängterar att det kan finnas många fördelar med att anställa äldre arbets sökande. De pekar på att många äldre har lång yrkeserfarenhet. Det är också ofta en stabil och pålitlig arbetskraft med hög arbetsmoral och social kompetens.

⁸² Arbetsförmedlingen, *Äldres arbetsmarknadssituation*, 2018.

⁸³ Se tabell 6 i bilaga 1. Exempelvis finns sju publicerade rapporter på Arbetsförmedlingens webbplats som specifikt rör ungdomar/ungdomsarbetslöshet och Z2 som rör utrikes födda eller nyanlända.

⁸⁴ Se tabell 2 i kapitel 2.

⁸⁵ Intervju med arbetsförmedlare 1, 2, 3, 4, 5 och 10, med företagsrådgivare 4, 5, 7, 9, 10 och 11, samt med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2020-03-12, 2020-06-02 och 2020-10-09.

Samtidigt finns det vissa behov och utmaningar som är något vanligare i gruppen. Framför allt betonar flera intervjuade att många äldre arbetssökande känner sig bortvalda av arbetsgivare på grund av sin ålder och uppfattar att det finns diskriminering av äldre på arbetsmarknaden.⁸⁶

I övrigt lyfter arbetsförmedlare att vissa äldre kan ha svårt att ta till sig information och stöd från Arbetsförmedlingen digitalt och att söka jobb digitalt.⁸⁷ Vissa äldre arbetssökande kan behöva omskolning från tunga arbeten som gett arbetsskador, eller har för smal branschspecifik yrkeserfarenhet. Om yrkeserfarenheten är för smal, kan det vara svårt att hitta ett nytt arbete när arbetsmarknaden förändras. Vissa äldre med lång yrkeserfarenhet saknar formell utbildning och för dessa kan det finnas behov av validering av kompetensen.

De intervjuade understryker att eventuella behov som är vanligare hos arbetssökande över 55 år även återfinns hos andra arbetssökande. Exempelvis kan arbetssökande med vissa funktionsnedsättningar ha svårt att ta del av information digitalt. Även andra arbetssökande kan behöva validera kunskaper.

3.2 Arbetsförmedlingens styrning och övergripande prioriteringar på myndighetsnivå

Arbetsförmedlingen ska enligt sin instruktion prioritera dem som befinner sig längre från arbetsmarknaden. Riksrevisionen utgår därför ifrån att Arbetsförmedlingen behöver göra analyser och bedömningar av vilka arbetssökande som befinner sig längre från arbetsmarknaden för att kunna prioritera i den övergripande styrningen av verksamheten.

Riksrevisionen kan dock konstatera att det inte framgår tydligt hur arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden ligger till grund för Arbetsförmedlingens övergripande prioriteringar i verksamheten. Trots att äldre som grupp har väsentligt längre arbetslöshetstider och att en hög ålder minskar sannolikheten att få ett arbete, är ålder inte en faktor som tydligt beaktas i Arbetsförmedlingens övergripande styrning och prioriteringar genom mål och uppföljning. Äldre arbetssökande har hittills inte varit föremål för särskilda mål eller uppdrag i regeringens styrning, och omfattas därmed heller inte av Arbetsförmedlingens mål och uppföljning av verksamheten. Det innebär en risk för att enskilda arbetssökande som inte tillhör en prioriterad målgrupp, till exempel de äldre som befinner sig längre från arbetsmarknaden, inte får det stöd som de behöver.

⁸⁶ Vid följande intervjuer uppges att äldre uppfattar att deras ålder hindrar att de får arbete: intervju med arbetsförmedlare 1, 2, 3, 7, 8 och 10, samt med företagsrådgivare 4, 7 och 8. Vid följande intervjuer uppges att äldre arbetssökande beskriver att de blir diskriminerade: intervju med arbetsförmedlare 1, 8 och 9, samt med företagsrådgivare 11. Vid följande intervjuer uppges att arbetsgivare har fördomar om äldre arbetssökande: intervju med företagsrådgivare 2, 3, 4, 5, 7 och 11, samt vid intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2019-06-19, 2020-03-05, 2020-03-30, 2020-06-02, 2020-06-08 och 2020-08-26.

⁸⁷ Även i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsrapport för 2019 lyfts att Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen har pekat på att arbetssökande över 55 år kan vara mindre digitala och riskerar att inte kunna använda Arbetsförmedlingens digitala tjänster.

3.2.1 Det saknas en tolkning av uppgiften att prioritera

Att prioritera arbetssökande som befinner sig längre från arbetsmarknaden är en central uppgift för Arbetsförmedlingen som framgår av myndighetens instruktion. Det är upp till Arbetsförmedlingen att tolka och genomföra uppgiften.⁸⁸ Det finns dock inga underlag på Arbetsförmedlingen som beskriver hur myndigheten tolkar vad uppgiften att prioritera innebär⁸⁹, exempelvis hur prioriteringar görs, hur de bygger på arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden eller vad det innebär för arbetssökande som prioriteras.

Arbetsförmedlingen har svarat Riksrevisionen skriftligt att prioritering av vissa arbetssökande kan innebära såväl mer som tidigare insatser. Arbetsförmedlingen behöver då ta hänsyn till regeringens styrning. Regeringens regelverk och beslut om anslag styr exempelvis etableringsprogrammet för nyanlända som innebär tidigare och mer insatser till de arbetssökande som omfattas av programmet, enligt Arbetsförmedlingen.⁹⁰

I flera intervjuer framhålls att prioriteringar av dem som står längre från arbetsmarknaden främst görs på individnivå genom den arbetsmarknadspolitiska bedömningen av varje arbetssökande, vilket beskrivs mer ingående i avsnitt 3.3.⁹¹ Arbetsförmedlingen försöker komma ifrån att göra prioriteringar utifrån olika grupper av arbetssökande, i den övergripande styrningen enligt flera intervjuade.⁹² Prioriteringar bör i stället utgå från mer individuella behov hos arbetssökande. En anledning är att arbetssökande i olika målgrupper kan ha samma behov.

Samtidigt visar granskningen att Arbetsförmedlingen i praktiken prioriterar vissa grupper av arbetssökande på övergripande nivå i verksamheten genom att de särskilt omfattas av mål och uppföljning. Dessa övergripande prioriteringar utgår från de grupper av arbetssökande som anges i regeringens regleringsbrev och där omfattas inte äldre arbetssökande. Riksrevisionen konstaterar att det därmed inte tydligt framgår hur prioriteringar på central nivå i myndigheten förhåller sig till arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden. Oklarheten i hur prioriteringar görs utgör en risk för att arbetssökande som befinner sig längre från arbetsmarknaden inte får det stöd som de behöver.

3.2.2 Hög ålder används inte för prioriteringar på övergripande nivå

Ålder påverkar avståndet till arbetsmarknaden och Arbetsförmedlingen beskriver återkommande att gruppen arbetssökande som är 55 år eller äldre har en svagare konkurrensförmåga på arbetsmarknaden. Trots detta visar granskningen att

⁸⁸ Arbetsmarknadsdepartementet uppger att det inte lägger sig i hur Arbetsförmedlingen tolkar uppgiften, enligt intervju med företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet, 2020-10-20.

⁸⁹ E-post från Arbetsförmedlingen, 2021-01-11.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2020-03-12, 2020-10-09 och 2020-01-14.

⁹² Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2020-03-12, 2020-04-28 och 2020-10-09.

denna kunskap inte fått genomslag i Arbetsförmedlingens styrning och prioriteringar under perioden 2015 till 2020.⁹³

Arbetsförmedlingens övergripande verksamhetsplaner innehåller varken mål, resultatmätt eller uppdrag som rör faktorn ålder eller gruppen äldre arbetssökande. I verksamhetsplanerna för 2019 och 2020 beskriver Arbetsförmedlingen att omkring tre av fyra inskrivna arbetssökande av olika anledningar står långt ifrån arbetsmarknaden på grund av att de tillhör en grupp med svagare konkurrensförmåga. Däri ingår arbetssökande som är 55 år eller äldre, enligt Arbetsförmedlingen. Utöver det finns inte något beskrivet om hög ålder eller arbetssökande över 55 år i verksamhetsplanerna 2015–2020. Däremot riktas verksamhetsplanerna kontinuerligt mot de tre andra grupperna med svagare konkurrensförmåga (utomeuropeiskt födda, personer med högst förgymnasial utbildning och personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga). Därutöver lyfts ungdomar och långtidsarbetslösa. För dessa grupper finns beskrivningar i verksamhetsplanen av hur verksamheten ska bedrivas, ofta i egna avsnitt.

Arbetsförmedlingen gör uppföljningar av verksamheten internt varje månad och tertial samt årligen i myndighetens årsredovisning. De målnivåer och resultatmätt som används i uppföljningen omfattar inte hög ålder hos arbetssökande. Det framgår av verksamhetsplanerna, se tabell 5.

Tabell 5 Resultatmätt och målnivåer som rör grupper av arbetssökande i Arbetsförmedlingens verksamhetsplaner 2015–2020.

Grupp av arbetssökande som berörs	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Arbetssökande 55 år eller äldre						
Nyanlända	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Arbetssökande med kort utbildning			Ja	Ja	Ja	Ja
Arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga	Ja		Ja	Ja	Ja	Ja
Ungdomar	Ja	Ja	Ja	Ja		Ja
Långtidsarbetslösa	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Män/kvinnor ⁹⁴			Ja	Ja		Ja

Källa: Sammanställt av Riksrevisionen utifrån Arbetsförmedlingens verksamhetsplaner 2015–2020.

I årsredovisningarna redovisas endast år 2017 ett uppföljningsmätt för arbetssökande 55–64 år. Måttet visar andelen i åldersgruppen som under de tre senaste åren har övergått till arbete eller studier. Det är därmed svårt att följa hur möjligheterna att

⁹³ Riksrevisionen har bedömt Arbetsförmedlingens övergripande prioriteringar utifrån vilka arbetssökande som lyfts fram i styrdokument, uppföljningar och intervjuer.

⁹⁴ Uppföljningsmåttet redovisas vanligen uppdelat på män och kvinnor för samtliga år. Vad som avses här är när målen explicit handlar om att minska könsskillnader.

övergå i arbete eller studier har sett ut för äldre arbetssökande utifrån Arbetsförmedlingens årsredovisningar. Olika uppföljningsmått redovisas för andra grupper av arbetssökande i årsredovisningarna för åren 2015–2020.⁹⁵ I årsredovisningarna fokuserar Arbetsförmedlingen generellt på samma grupper av arbetssökande som i verksamhetsplanerna. För dessa grupper finns för de flesta åren beskrivningar av svårigheter och insatser i egna avsnitt under kapitelrubriken *Prioritering av dem som står långt ifrån arbetsmarknaden*. För arbetssökande som är 55 år eller äldre nämns det endast kortfattat att det är en grupp med svagare konkurrensförmåga och att de särskilt riskerar att fastna i långa arbetslöshetstider. 2019 nämns även att äldre personer sannolikt har en högre tröskel till att påbörja eller återuppta studier.⁹⁶

Arbetsförmedlingen betonar att många äldre arbetssökande omfattas av Arbetsförmedlingens redovisningar eftersom många ingår i någon av de tre övriga grupperna med svagare konkurrensförmåga.⁹⁷ Riksrevisionen bedömer dock att detta inte är tillräckligt, eftersom ålder är en faktor i sig som ytterligare kan försvåra för äldre arbetssökande inom dessa grupper.⁹⁸ Om en hög ålder i sig inte vore problematiskt, utan endast de övriga faktorerna födelseland, utbildningsnivå och funktionsnedsättning, så borde heller inte Arbetsförmedlingen tillskriva gruppen äldre en svagare konkurrensförmåga. Drygt 40 procent av de äldre arbetssökande tillhör inte någon av de övriga grupperna som bedöms ha svagare konkurrensförmåga.

Vi har även frågat vid intervjuer om det finns grupper av arbetssökande som uppfattas vara prioriterade i Arbetsförmedlingens verksamhet. Varken handläggare eller chefer beskriver att arbetssökande över 55 år är en grupp som särskilt ska prioriteras.⁹⁹ Många intervjuade framhåller att andra grupper är särskilt prioriterade som nyanlända, personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, arbetssökande med kort utbildning, långtidsarbetslösa och ungdomar. Dessa grupper blir mer uppmärksammade internt, de omfattas ofta av egna insatser och program och har ibland särskilda lokala och regionala projekt knutna till sig, enligt de intervjuade.

⁹⁵ Arbetsförmedlingen har länge använt olika övergångsmått i sina årsredovisningar, men från och med 2017 redovisas måttet mer enhetligt. 2018 och 2019 redovisas övergångar för flera olika grupper av arbetssökande, men inte för äldre arbetssökande. Även 2015 och 2016 redovisas uppföljningsmått som övergångar och jobbchans för flera grupper av arbetssökande, däremot inte uppdelat på ålder för dem som är 55 år eller äldre.

⁹⁶ I årsredovisningen ska bland annat de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion redovisas enligt 3 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Årsredovisningen bör därför kunna ge en bild av hur Arbetsförmedlingen tolkar uppgiften att prioritera dem som befinner sig längre från arbetsmarknaden.

⁹⁷ E-post från Arbetsförmedlingen, 2021-01-11. Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2020-03-30.

⁹⁸ Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2015 och våren 2016*.

⁹⁹ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2019-06-19, 2020-03-20 och 2020-06-08, med företagsrådgivare 1, 2, 6, 7, 9 och 10, samt med arbetsförmedlare 1, 2, 3, 5, 6, 7 och 8.

3.2.3 Varför ingår inte äldre arbetssökande i Arbetsförmedlingens styrning?

Riksrevisionen har frågat Arbetsförmedlingen varför inte samtliga av de grupper som definieras som att de har svagare konkurrensförmåga innefattas i myndighetens styrning på övergripande nivå. Arbetsförmedlingen uppger att det främst beror på att Arbetsförmedlingen lägger sig nära de prioriteringar som finns i regeringens regleringsbrev till myndigheten och i dessa regleringsbrev har de tre övriga grupperna med svagare konkurrensförmåga funnits med under en längre period. Dessa grupper finns med i Arbetsförmedlingens interna styrning för att de finns med i regeringens styrning av myndigheten.¹⁰⁰

Arbetsförmedlingen uppger att om det finns behov av att lyfta fram vissa grupper av arbetssökande kan myndigheten lyfta frågan i budgetunderlaget, genom en hemställan eller vid myndighetsdialogen och andra muntliga uppföljningar. Situationen för arbetssökande över 55 år har dock inte varit föremål för en hemställan eller på andra sätt lyfts till regeringen.¹⁰¹

Arbetsförmedlingen framhåller också att begreppet grupper med svagare konkurrensförmåga i första hand är ett begrepp som används i arbetet med arbetsmarknadsanalys och inte är ett begrepp som används för styrning.¹⁰² Arbetsförmedlingen lyfter även att begreppet svagare konkurrensförmåga inte är detsamma som att befinna sig längre ifrån arbetsmarknaden.¹⁰³ Exempelvis finns individuella variationer inom grupperna med svagare konkurrensförmåga på arbetsmarknaden. Vissa arbetssökande inom en grupp kan stå närmare arbetsmarknaden, medan andra står mycket långt ifrån.¹⁰⁴ Samtidigt beskriver Arbetsförmedlingen i flera analysrapporter att grupperna med svagare konkurrensförmåga står längre från arbetsmarknaden.¹⁰⁵ Riksrevisionen konstaterar därmed att båda begreppen i huvudsak handlar om arbetssökande som har en svår arbetsmarknadssituation och som därför har ett längre avstånd till arbetsmarknaden.

Riksrevisionen konstaterar också att grupperna med svagare konkurrensförmåga ibland utgör underlag för styrning, till exempel i styrande dokument som

¹⁰⁰ E-post från Arbetsförmedlingen, 2021-01-11. Arbetsförmedlingens svar på faktagranskning av rapportutkast, e-post 2021-02-25.

¹⁰¹ Intervju med företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet, 2020-10-20, samt med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2021-01-14.

¹⁰² Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2019-06-12, samt Arbetsförmedlingens svar på faktagranskning av rapportutkast, 2021-02-25.

¹⁰³ E-post från Arbetsförmedlingen, 2021-01-11.

¹⁰⁴ Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsutsikterna vår och höst 2015–2020*. Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2020-06-03.

¹⁰⁵ Det är särskilt tydligt i *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2015, våren 2017, hösten 2017 och våren 2018*.

verksamhetsplanerna för 2019 och 2020.¹⁰⁶ Arbetsförmedlingen redovisar även utvecklingen av grupperna med svagare konkurrensförmåga till regeringen som i sin tur redovisar uppgifterna till riksdagen i budgetpropositionerna.

Enligt Riksrevisionen bör dessutom Arbetsförmedlingens analysunderlag vara en viktig grund för styrning av Arbetsförmedlingen och arbetsmarknadspolitiken eftersom det innefattar analyser av arbetsmarknaden och olika arbetssökandes arbetsmarknadssituation.

3.3 Arbetsförmedlingens prioriteringar i mötet med enskilda arbetssökande

Arbetsförmedlingen gör en individuell arbetsmarknadspolitisk bedömning av alla arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden och eventuellt behov av stöd. Bedömningen görs av arbetsförmedlare och innebär i praktiken en prioritering mellan arbetssökande med olika stödbehov.

Granskningen visar att ålders påverkan på den arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden och därmed stödbehov idag inte vägs in i tillräcklig omfattning och på ett adekvat sätt. Det nuvarande frivilliga bedömningsstödet, som bland annat väger in ålder, används inte av arbetsförmedlarna eftersom det inte uppfattas som ett bra stöd i bedömningen. Arbetsförmedlingen utvecklar för närvarande ett nytt obligatoriskt bedömningsstöd som bland annat tar hänsyn till ålder, tillsammans med ett stort antal andra faktorer. Detta bedömningsstöd har bättre förutsättningar att väga in ålder för att göra individuella prioriteringar. Bedömningsstödet kan dock behöva förankras bland arbetsförmedlarna för att skapa förståelse för hur en bedömning utifrån bakgrundsfaktorer som ålder förhåller sig till likabehandling av arbetssökande.

3.3.1 Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen är grunden för att prioritera mellan enskilda arbetssökande

Arbetsförmedlingen ska göra en individuell arbetsmarknadspolitisk bedömning av den arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden för att bedöma vilket stöd en arbetssökande behöver för att kunna övergå till arbete eller studier. Det innebär i praktiken en prioritering mellan enskilda arbetssökande genom att identifiera dem som har behov av stöd för att komma i arbete. Bedömningen grundar sig på tre delar:¹⁰⁷

- den arbetssökandes förutsättningar
- arbetsmarknadens krav och behov
- Arbetsförmedlingens uppdrag.

¹⁰⁶ I verksamhetsplanerna för 2019 och 2020 under avsnittet *Prioritera de som står längre från arbetsmarknaden* inleder Arbetsförmedlingen med att beskriva att omkring tre av fyra inskrivna arbetslösa av olika anledningar står långt ifrån arbetsmarknaden. I fotnot framgår att det avser de fyra grupperna med svagare konkurrensförmåga, däribland arbetssökande som är 55 år eller äldre.

¹⁰⁷ Arbetsförmedlingen, *Arbetssökandes handlingsplan handläggarstöd*, 2014.

Den första delen handlar om att bedöma individens förutsättningar att nå arbete eller studier och kan baseras på ett antal faktorer hos individen, exempelvis tidigare arbeten, arbetslöshetshistorik, utbildningsnivå och ohälsa.¹⁰⁸ Den andra delen handlar om arbetsmarknadens funktionssätt och rådande konjunktur inom den bransch som den arbetssökande tillhör. Den tredje delen ska väga in Arbetsförmedlingens övergripande uppdrag. Enligt Arbetsförmedlingen innebär det att dels se till myndighetens instruktion att prioritera dem som befinner sig längre från arbetsmarknaden, dels se till regeringsuppdrag om nya eller ändrade uppgifter.¹⁰⁹ Det kan innebära förändrade anslagsvillkor som kan leda till omprioriteringar i verksamheten och budget, och därmed förändra vilka arbetssökande som får del av program och insatser.

3.3.2 Bedömningsstödet väger in ålder, men används sällan

För att göra den arbetsmarknadspolitiska bedömningen har arbetsförmedlare sedan 2012 haft tillgång till ett digitalt bedömningsstöd. Bedömningsstödet är frivilligt att använda och ska hjälpa arbetsförmedlaren att göra en korrekt och enhetlig bedömning av risken för långvarig arbetslöshet hos den arbetssökande. Det består av ett frågeformulär och fylls i av arbetsförmedlaren under samtal med den arbetssökande. Stödet bygger på en statistisk analys som väger samman ett tiotal olika faktorer, bland annat ålder. Sannolikheten för långvarig arbetslöshet bedöms i genomsnitt öka från 50 år, och ökar ytterligare från 60 års ålder.¹¹⁰

Arbetsförmedlingens uppföljning av bedömningsstödet träffsäkerhet har visat att arbetsförmedlarna i vissa fall var mer träffsäkra än bedömningsstödet. Men bedömningsstödet kunde i högre utsträckning än arbetsförmedlarna identifiera en risk för långvarig arbetslöshet hos arbetssökande.¹¹¹ En slutsats från studien var att det skulle finnas fördelar med att följa bedömningsstödet rekommendation i större omfattning. Trots detta uppger de flesta intervjuade arbetsförmedlare att de sällan eller aldrig använder sig av det digitala bedömningsstödet.¹¹² Arbetsförmedlarna uppger att de hellre grundar sin bedömning på egen erfarenhet och eget omdöme, eftersom stödet inte alltid upplevs träffsäkert och som ett bra stöd. Det har även framkommit i tidigare utvärderingar och i en granskning från Riksrevisionen.¹¹³

¹⁰⁸ Arbetsförmedlingen, *Förbereda för reformeringen av myndigheten*, 2020.

¹⁰⁹ Arbetsförmedlingen, *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen*, 2019.

¹¹⁰ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2020-08-12. Det saknas underlag som visar hur viktningen av bedömningsstödet faktorer tagits fram, men övergripande baseras det på arbetslöshetshistorik från 2010.

¹¹¹ Arbetsförmedlingen, *Insatser för att förhindra långvarig arbetslöshet*, 2014.

¹¹² Intervju med arbetsförmedlare 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9 och 10.

¹¹³ Assadi och Lundin, *Enhetlighet och träffsäkerhet i arbetsmarknadspolitiken: Hur använder arbetsförmedlare statistisk profilering i mötet med den arbetssökande?*, 2014; Assadi, *En profilfråga: Hur använder arbetsförmedlare bedömningsstödet?*, 2014; Riksrevisionen, *Arbetsförmedlingens matchningsarbete – svag kunskapsbas och brister i styrningen*, 2019.

3.3.3 Arbetsförmedlare väger sällan in ålder när de gör egna bedömningar

När arbetsförmedlare gör den arbetsmarknadspolitiska bedömningen utifrån egen kompetens tar de vanligen inte särskild hänsyn till hur faktorn ålder påverkar individens avstånd till arbetsmarknaden och stödbehov, enligt våra intervjuer. Samtliga arbetsförmedlare framhåller att de undviker att påtala eller skriva ut hög ålder i bedömningen som en faktor som negativt påverkar chanserna att få ett arbete.¹¹⁴ Flera intervjuade arbetsförmedlare menar att det kan uppfattas som diskriminerande att ta upp den arbetssökandes ålder i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen.¹¹⁵ Fokus för arbetsförmedlarna är i stället att bedöma den arbetssökandes kompetens och erfarenhet för att kunna bedöma behov av stöd.¹¹⁶ När en arbetssökande på grund av sin ålder uppfattar att det är svårt att konkurrera om jobben menar arbetsförmedlaren att hen måste kunna motivera arbetssökanden att påverka sin situation. Arbetsförmedlare lyfter exempelvis fram positiva aspekter av en högre levnadsålder och längre erfarenhet. En arbetsförmedlare uppger att hen tipsar om Arbetsförmedlingens poddar med jobbsökartips till äldre arbetssökande.¹¹⁷

Även om de flesta arbetsförmedlare inte anser att en hög ålder bör beaktas i bedömningen, framhåller flera att det finns åldersdiskriminering av äldre arbetssökande som minskar deras chanser att återgå i arbete.¹¹⁸

3.3.4 Nytt statistiskt bedömningsstöd testas för närvarande

Arbetsförmedlingen utvecklar för närvarande, på uppdrag av regeringen, ett nytt statistiskt bedömningsstöd som bland annat testas i matchningstjänsten Rusta och matcha.¹¹⁹ Det bygger på en modell som mäter arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden utifrån en sammanvägning av ett 30-tal faktorer, däribland ålder. Modellen bygger på historiska data om arbetssökande och hur olika faktorer tidigare påverkat sannolikheten att få jobb. Arbetsförmedlingen uppger att ålder är en av de tyngst vägande faktorerna i modellen.¹²⁰ Ålderns påverkan på risken för arbetslöshet varierar då den vägs ihop med andra faktorer som exempelvis den arbetssökandes yrke, utbildning, kön eller födelseland. Det framgår

¹¹⁴ Intervju med arbetsförmedlare 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 och 10.

¹¹⁵ Intervju med arbetsförmedlare 1, 2, 4, 5, 7 och 9.

¹¹⁶ Intervju med arbetsförmedlare 4, 5, 6, 7, 8 och 9.

¹¹⁷ Följande poddar fanns tillgängliga på Arbetsförmedlingen Play 2020-12-12: *Tänkar om ålder och arbete*, *Ålder och arbetsmarknad*, *Jobbsökartips till dig som är äldre*, *Din ålder är din tillgång* och *Så söker du jobb i olika åldrar*. Antalet lyssningar per podd var då mellan cirka 2 800 och 4 000.

¹¹⁸ Intervju med arbetsförmedlare 1, 2, 3, 6 och 10.

¹¹⁹ Rusta och matcha har 2019–2021 testats i 32 kommuner. Utvecklandet av den nya matchningstjänsten och bedömningsstödet är en del av ett regeringsuppdrag till Arbetsförmedlingen, regeringsbeslut 2019-05-19 och 2019-07-04. Arbetsförmedlingen, *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen*, 2019.

¹²⁰ Ålder är en av de faktorer som har störst påverkan på utfallet i modellen. Tekniskt kallas detta för "feature importance" och visar vilken vikt en faktor har i modellen. Faktorer som ger större spridning i utfallet ges lägre vikt, enligt intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2020-12-16.

i den arbetssökandes planering vilka fyra faktorer som särskilt bidragit i bedömningen av den enskilda individens avstånd till arbetsmarknaden.¹²¹

3.3.5 Flera utmaningar för arbetsförmedlaren i att använda stödet

Riksrevisionen har inte granskat träffsäkerheten i det nya statistiska bedömningsstödet.¹²² Vi bedömer dock att stödet på flera sätt har bättre möjligheter att väga in ålderns betydelse vid arbetsmarknadspolitiska bedömningar på ett mer träffsäkert sätt än tidigare. Dels för att det innehåller fler variabler än tidigare som dessutom kan samvariera. Dels för att stödet är automatiserat och obligatoriskt att använda, vilket kan göra bedömningarna mer likvärdiga.

Vi bedömer att det är svårt för arbetsförmedlare att väga in bakgrundsfaktorer som ålder på ett likvärdigt sätt utan tillgång till ett ändamålsenligt bedömningsstöd. Det är särskilt viktigt att få stöd för att väga in faktorer som kan vara känsliga för arbetsförmedlaren att själv påtala för den arbetssökande, vilket ålder har visat sig vara enligt våra intervjuer. Arbetsförmedlingens nya bedömningsstöd kan dock väcka frågor hos arbetsförmedlaren om hur Arbetsförmedlingens fokus på att behandla arbetssökande lika och med respekt, förhåller sig till användningen av profilering som utgår från registeruppgifter om den sökandes ålder, bostadsområde och så vidare. Det kan också väcka frågor om hur arbetsförmedlaren ska kommunicera till arbetssökande om de faktorer i bedömningsstödet som kan uppfattas som känsliga eller till och med diskriminerande att beakta och lyfta upp. Hur stödet förhåller sig till principen om likabehandling blir därför av central vikt att förankra hos arbetsförmedlarna för att de ska uppleva stödet som legitimt.

Arbetsförmedlingen uppger att myndigheten bedömer att det i dagsläget inte finns några legala hinder för att väga in ålder i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen.¹²³ Utgångspunkten för Arbetsförmedlingen är att arbetssökande ska behandlas likvärdigt och få service och stöd utifrån sina individuella behov.¹²⁴ Arbetsförmedlingen framhåller också att det är rättsligt motiverat att förbättra den arbetsmarknadspolitiska bedömningen med hjälp av ett statistiskt bedömningsstöd eftersom både forskning och Arbetsförmedlingens analyser visar att bedömningsunderlag från statistiska modeller ger högre träffsäkerhet än

¹²¹ Arbetsförmedlingen, *Bedöma och planera i BÅR. För sökande inom Rusta och matcha-område*, 2020.

¹²² Denna granskning går heller inte på djupet i samtliga för- eller nackdelar som ett statistiskt bedömningsstöd har eller juridiska frågor om tillgång till uppgifter, informationssäkerhet och integritet.

¹²³ E-post från Arbetsförmedlingen, 2021-01-21. Arbetsförmedlingen anför att diskrimineringsförbudet inte hindrar särbehandling på grund av ålder, om det finns ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Arbetsförmedlingen har inte gjort någon särskild rättslig utredning om huruvida ålder ska ingå eller inte som en faktor i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen. Frågor om diskriminering har dock beaktats under utvecklandet av bedömningsstöd till Rusta och matcha, se Arbetsförmedlingen, *Beskrivning av arbetsmarknadspolitisk bedömning med ett statistiskt bedömningsstöd i Kundval Rusta och Matcha – Rättsliga ställningstaganden*, 2020.

¹²⁴ E-post från Arbetsförmedlingen, 2021-01-21.

enskilda arbetsförmedlares manuella bedömningar.¹²⁵ Arbetsförmedlingen utför även tester för att säkerställa att modellen som ligger till grund för det statistiska bedömningsstödet inte systematiskt slår fel och på så sätt diskriminerar vissa grupper av arbetssökande. Tester görs utifrån ålder, kön, funktionsnedsättning och födelseland. Hittills visar resultaten att inga av dessa undergrupper diskrimineras av modellen.¹²⁶

3.4 Arbetsförmedlingens arbetsgivararbete

Även Arbetsförmedlingens arbetsgivararbete bör utgå från de prioriteringar som finns av arbetssökande som befinner sig längre från arbetsmarknaden. Sedan 2019 har Arbetsförmedlingen en ny organisation och strategi för arbetsgivararbetet som på ett tydligare sätt än tidigare är inriktade mot grupper som står långt från arbetsmarknaden. Trots detta inriktas arbetsgivararbetet sällan mot arbetssökande som är 55 år eller äldre.

3.4.1 Arbetsgivararbetet styrs tydligare mot arbetssökande som står längre från arbetsmarknaden

Ett aktivt arbetsgivararbete är enligt Arbetsförmedlingen en förutsättning för att bidra till förbättrad matchning på arbetsmarknaden.¹²⁷ De senare åren har Arbetsförmedlingen därför på olika sätt arbetat för att stärka sitt arbetsgivararbete.

Halvårsskiftet 2019 genomförde Arbetsförmedlingen en omorganisation och arbetsgivararbetet organiserades i ett eget verksamhetsområde. Syftet var att tydligare allokera resurser till arbetsgivararbetet.¹²⁸ Arbetsförmedlingen tog även fram en samlad strategi för arbetsgivararbetet som anger att arbetet i högre grad ska inriktas mot arbetssökande som står längre från arbetsmarknaden.¹²⁹ Arbetsförmedlingen bedömer även att prioriterade målgrupper av arbetssökande framöver bör få ett ännu större genomslag och tydlighet i arbetet med arbetsgivare. Arbetsförmedlingen framhåller att det behöver genomsyra hela kedjan, från det strategiska arbetsgivararbetet på nationell nivå, till digital och annan tjänsteutveckling. Det framför Arbetsförmedlingen i en återrapportering till regeringen inför reformeringen av myndigheten.¹³⁰

¹²⁵ Arbetsförmedlingen, *Beskrivning av arbetsmarknadspolitisk bedömning med ett statistiskt bedömningsstöd i Kundval Rusta och Matcha – Rättsliga ställningstaganden*, 2020.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2016, 2017, 2018 och 2019*.

¹²⁸ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019*.

¹²⁹ Arbetsförmedlingen, *Målbild för Arbetsförmedlingens arbetsgivararbete 2019–2021*. Ny inriktning framgår även i Arbetsförmedlingens återrapportering till regeringen, *Strategiskt arbetsgivararbete, 2020*, och i Arbetsförmedlingens verksamhetsplan för 2019.

¹³⁰ Arbetsförmedlingen, *Strategiskt arbetsgivararbete. Återrapport regleringsbrev 2020, 2020*.

Flera vid Arbetsförmedlingen framhåller att styrningen av arbetsgivararbetet numera är tydligare.¹³¹ Tidigare har arbetet med arbetsgivare fått stå tillbaka, eftersom fokus tenderat att ligga på arbetet med arbetssökande.¹³² Samtidigt bedömer Riksrevisionen att den nya organisationen ännu inte fått fullt genomslag. Flera intervjuade påpekar att personalneddragningar, i kombination med den stora tillströmningen av arbetssökande under coronapandemin, har gjort att det varit en utmaning att få den nya organisationen på plats.¹³³

3.4.2 Företagsrådgivarnas arbete omfattar sällan äldre arbetssökande

För att stärka arbetsgivararbetet har Arbetsförmedlingen infört en ny handläggarrull, företagsrådgivare, som har i uppgift att stärka kontakterna med arbetsgivarna. Företagsrådgivarna har en viktig roll i att matcha arbetsgivare med arbetssökande, antingen direkt eller genom att fungera som länk mellan arbetsgivare och handläggare vid Arbetsförmedlingen. Det är tydligt från intervjuerna med företagsrådgivarna att deras arbete i hög grad är riktat mot grupper som står längre från arbetsmarknaden. Vilka grupper som de arbetar med varierar, men arbetssökande över 55 år nämns sällan som prioriterade.¹³⁴ De grupper som återkommer oftast i intervjuerna är personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, samt nyanlända. Därutöver lyfts unga, utrikes födda kvinnor och personer med högst för gymnasial utbildning.

3.4.3 Nationella överenskommelser med arbetsgivare inriktas främst mot nyanlända och personer med funktionsnedsättning

Arbetsförmedlingen har sedan flera år tillbaka tecknat nationella överenskommelser med stora arbetsgivare som innehåller avsiktsförklaringar om att ta emot vissa grupper av arbetssökande. Överenskommelserna kan exempelvis ha fokus på bedömning av yrkeskompetens, kombinerat med praktik eller subventionerade anställningar.

Mellan 2015 och 2019 var överenskommelserna inriktade mot nyanlända. Sedan 2020 ska dock rekryteringen av arbetssökande till överenskommelserna ske utifrån nya kriterier. Enligt Arbetsförmedlingen innebär de nya kriterierna att myndighetens prioriterade grupper och arbetssökande med behov av fördjupat stöd prioriteras.¹³⁵ Enligt Arbetsförmedlingen innefattar det personer som står långt ifrån arbetsmarknaden, nyanlända/tutomeuropeiskt födda, arbetssökande

¹³¹ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2020-06-02 och med företagsrådgivare 3, 4, 7, 8, 10 och 11.

¹³² Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2020-06-02, och med företagsrådgivare 10. Se även Arbetsförmedlingen, *Strategiskt arbetsgivararbete. Återrapport regleringsbrev 2020, 2020*.

¹³³ Intervju med företagsrådgivare 3, 4, 7, 8 och 11.

¹³⁴ I intervju med företagsrådgivare 1, 3, 4, 5, 7, 8 och 10 lyfts personer med funktionsnedsättning som prioriterad grupp och i intervjuer med företagsrådgivare 2, 3, 4, 6 och 10 lyfts nyanlända.

¹³⁵ Arbetsförmedlingen, *Nationella överenskommelser. Nya kriterier 2020-05-20, 2020*.

med kort eller ingen utbildning och personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.¹³⁶ Överenskommelserna ska på så sätt stödja målen i regleringsbrevet och myndighetens verksamhetsplan 2020.¹³⁷ Arbetsförmedlingen ser för närvarande över att befintliga överenskommelser är i linje med de nya kriterierna.

Riksrevisionens genomgång av överenskommelser visar att det är tydligt att inriktningen i överenskommelserna breddats till att gälla fler grupper av arbetssökande som står längre från arbetsmarknaden. Äldre arbetssökande är dock sällan föremål för överenskommelserna. Endast en av Arbetsförmedlingens 23 överenskommelser har arbetssökande över 55 år som en av flera uttalade målgrupper. Flest överenskommelser (totalt 15) riktar in sig mot nyanlända eller utomeuropeiskt födda.¹³⁸

De nationella överenskommelserna följs upp genom att Arbetsförmedlingen undersöker antalet programbeslut som tas, uppdelat för olika grupper av arbetssökande. Det är dock bara möjligt att göra om Arbetsförmedlingen får tillåtelse att använda arbetsgivarens organisationsnummer i uppföljningen, vilket inte alla arbetsgivare tillåter.¹³⁹ Arbetsförmedlingen saknar även tillgång till heltäckande statistik över hur många individer som går från en subventionerad anställning till en osubventionerad anställning hos samma arbetsgivare.¹⁴⁰

3.5 Arbetsförmedlingens arbete för att motverka diskriminering

Arbetsförmedlingen ska enligt sin instruktion utforma sin verksamhet för att främja mångfald och motverka diskriminering i arbetslivet. Riksrevisionen bedömer att Arbetsförmedlingen aktivt styr mot att motverka diskriminering de senaste åren. Vikten av likabehandling och att motverka diskriminering har fått genomslag i verksamheten och medarbetares förhållningssätt. Vissa diskrimineringsgrunder har dock större fokus än andra och arbetet som rör åldersdiskriminering har begränsad omfattning, enligt Riksrevisionens bedömning.

¹³⁶ E-post från Arbetsförmedlingen, 2020-04-20.

¹³⁷ Arbetsförmedlingen, *Nationella överenskommelser. Nya kriterier 2020-05-20*, 2020.

¹³⁸ Riksrevisionens sammanställning av målgrupper i nationella överenskommelser, se tabell 7 i bilaga 1.

¹³⁹ E-post från Arbetsförmedlingen, 2020-04-20.

¹⁴⁰ Arbetsförmedlingen kan registrera arbetssökande som går från en subventionerad anställning till en osubventionerad anställning hos samma arbetsgivare (avaktualiseringsorsak 3). Det krävs dock att den arbetssökande meddelar Arbetsförmedlingen att hen fått en osubventionerad anställning, vilket inte alltid sker. Vissa som får en osubventionerad anställning väljer också att stå kvar som inskrivna vid Arbetsförmedlingen om anställningen är kortvarig, på timbasis eller om tjänsten inte motsvarar den arbetssökandes önskemål. Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2021-03-05.

3.5.1 Lika rättigheter och möjligheter ska genomsyra arbetet

Arbetsförmedlingen beslutade 2019 om en policy för lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet.¹⁴¹ Den nya policyn syftar till att tydliggöra hur Arbetsförmedlingen ska arbeta med allas lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet, såväl internt gentemot medarbetare som externt gentemot arbetssökande och arbetsgivare.

Policyns målsättning för det externa arbetet är att Arbetsförmedlingen ska vara en tillgänglig myndighet som verkar för att alla arbetssökande får del av stöd, service och program på lika villkor. När det gäller arbetsgivararbetet är målsättningen att Arbetsförmedlingen ska stödja arbetsgivare att främja jämställdhet och mångfald vid rekrytering. Arbetsförmedlingen ska också arbeta likvärdigt med alla diskrimineringsgrunder, utan rangordning mellan dessa. Ledningen för Arbetsförmedlingen ska vidare säkerställa att anställda har kunskap om arbetet med lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet samt tar del av de utbildningar som finns internt, enligt policyn.¹⁴² Genomförandet av arbetet mot diskriminering ska enligt policyn ske som en integrerad del i Arbetsförmedlingens ordinarie styrkedja och inte sidoordnas andra verksamhetsuppdrag.¹⁴³

3.5.2 Stort fokus på diskrimineringsfrågor men åldersdiskriminering är mer sällan föremål för diskussion

Granskningen visar att Arbetsförmedlingen styrt aktivt mot frågor som rör värdegrund och diskriminering under senare år. Styrningen har hittills främst inriktats mot att arbeta mot diskriminering i den egna verksamheten och i Arbetsförmedlingens bemötande av arbetssökande och arbetsgivare.

Arbetsförmedlingen har sedan 2017 tagit upp i sina verksamhetsplaner att Arbetsförmedlingen aktivt ska arbeta för att motverka diskriminering och arbeta för allas lika rättigheter i arbetslivet. Flera verksamhetsplaner har som målbild att frågor om diskriminering ska genomsyra utbildningar och arbetssätt vid myndigheten.¹⁴⁴ Riksrevisionens bild är att denna styrning fått tydligt genomslag i verksamheten. Både medarbetare och chefer uppger i intervjuer att det finns en levande diskussion om diskriminering och likabehandling, och att ämnet tas upp i arbetsförmedlarnas grundutbildning, webbutbildningar, workshoppar och

¹⁴¹ Arbetsförmedlingen, *Policy för Arbetsförmedlingens arbete med lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet*, 2019. Policyn ersatte LIKA-principerna från 2017 som var ett mer kortfattat principdokument för Arbetsförmedlingens arbete mot diskriminering. Arbetsförmedlingen, *Principer för Lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet (LIKA)*, 2017.

¹⁴² Arbetsförmedlingen, *Policy för Arbetsförmedlingens arbete med lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet*, 2019.

¹⁴³ Arbetsförmedlingen, *Policy för Arbetsförmedlingens arbete med lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet*, 2019.

¹⁴⁴ Riksrevisionens genomgång av Arbetsförmedlingens centrala verksamhetsplaner för åren 2015–2020.

på arbetsplatsträffar.¹⁴⁵ Detta stöds också av Riksrevisionens genomgång av interna utbildningar som rör mångfald och diskriminering. För närvarande finns tretton utbildningar och tre interna poddar för medarbetarna som på olika sätt berör mångfald och diskriminering.¹⁴⁶

Samtidigt som Arbetsförmedlingen har som mål att arbeta likvärdigt med alla diskrimineringsgrunder, menar många intervjuade att just åldersdiskriminering sällan diskuteras eller exemplifieras.¹⁴⁷ De diskrimineringsgrunder som enligt de intervjuade särskilt diskuteras är kön, etnisk tillhörighet och funktionsnedsättning. Riksrevisionens övergripande genomgång av Arbetsförmedlingens interna webbutbildningar och poddar stödjer detta till viss del. Genomgången visar att samtliga diskrimineringsgrunder berörs, men tyngdpunkten ligger främst på jämställdhet och etnisk tillhörighet.¹⁴⁸ Ingen av de interna utbildningarna handlar exempelvis specifikt om åldersdiskriminering. Många intervjuade lyfter också att Arbetsförmedlingen inte arbetar på ett särskilt sätt utifrån ålder, förutom när det gäller ungdomsarbetslöshet.¹⁴⁹

Att åldersdiskriminering tycks ha mindre utrymme i de interna diskussionerna beror inte på att medarbetare inte uppfattar att det existerar. Som framkommit ovan menar många intervjuade handläggare (både arbetsförmedlare och företagsrådgivare) att det finns åldersdiskriminering och ålderism på arbetsmarknaden, och att många äldre arbetssökande uppfattar att de blir bortvalda på grund av sin ålder.¹⁵⁰ Flera chefer och medarbetare på huvudkontoret lyfter också att det finns problem med åldersdiskriminering på arbetsmarknaden och hänvisar till att det finns forskning på området.¹⁵¹

3.5.3 Visst fokus på att motverka diskriminering i arbetslivet

Riksrevisionen bedömer att Arbetsförmedlingens styrning på senare år tydligare lyft att diskriminering i arbetslivet ska motverkas.

Sedan 2018 har det blivit tydligare i Arbetsförmedlingens verksamhetsplaner att Arbetsförmedlingen ska arbeta för att motverka diskriminering i arbetslivet. Riksrevisionen konstaterar även att Arbetsförmedlingen på olika sätt bedriver visst påverkansarbete mot arbetsgivare för att motverka diskriminering. Arbetet sker

¹⁴⁵ Intervju med arbetsförmedlare 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9 och 10, med företagsrådgivare 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8 och 11, samt med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2020-10-09 och 2020-06-02.

¹⁴⁶ E-post från Arbetsförmedlingen, 2020-12-14.

¹⁴⁷ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2019-06-19 och 2020-06-08, med arbetsförmedlare 1, 2, 3, 6, 7, 8 och 10, samt med företagsrådgivare 4.

¹⁴⁸ Arbetsförmedlingen, "Lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet", hämtad 2020-12-12.

¹⁴⁹ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2019-06-19, 2020-10-09 och 2020-03-12, samt med arbetsförmedlare 1, 3, 4, 6, 9, 10 och 11.

¹⁵⁰ Se fotnot 86.

¹⁵¹ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2019-06-19, 2020-06-08, 2020-08-26 och 2020-03-05.

främst genom olika former av information till arbetsgivarna som syftar till att påverka dem att anställa personer som står längre från arbetsmarknaden. Men trots att både forskning och utredningar på senare år har visat att det finns en utbredd åldersdiskriminering och ålderism på den svenska arbetsmarknaden har Arbetsförmedlingens arbete med att motverka denna form av diskriminering hittills varit relativt begränsad, enligt Riksrevisionens bedömning.

Arbetsförmedlingen publicerar sedan några år tillbaka löpande poddar och webinarier på sin externa webbplats med rekryteringstips till arbetsgivare. I januari 2021 fanns runt tio poddar och webinarier om hur arbetsgivare kan rekrytera med mångfald.¹⁵² En av dessa handlar specifikt om ålder, tre har ett generellt mångfaldsperspektiv och övriga sju handlar om rekrytering av andra grupper av arbetssökande som riskerar diskriminering. Antal nedladdningar och visningar av poddarna och webinarier visar vidare att denna information fått relativt begränsat genomslag, enligt Riksrevisionens genomgång av statistik från Arbetsförmedlingen.¹⁵³

Arbetsförmedlingen har också genomfört en större informationskampanj som en del i arbetet med att motverka diskriminering i arbetslivet. 2018 genomförde Arbetsförmedlingen informationskampanjen "Se kompetensen" där arbetsgivare uppmanades att anställa personer med funktionsnedsättning.

Även företagsrådgivare bedriver ett visst påverkansarbete genom sitt arbete med att få fler arbetsgivare att anställa arbetssökande som står längre från arbetsmarknaden. De flesta intervjuade företagsrådgivarna framhåller att de i sina kontakter med arbetsgivare lyfter att mångfald berikar, och att det är viktigt att se den sökandes kompetens i rekryteringar.¹⁵⁴

Arbetsförmedlingen har också riktlinjer för hur platsannonser som publiceras i myndighetens platsbank ska vara utformade. Arbetsgivare som vill publicera lediga platser får inte ställa krav i platsannonserna som kan uppfattas som diskriminerande. Ålderskrav kan vara diskriminerande och får därför endast anges under vissa förutsättningar enligt riktlinjerna. Annonstexterna granskas av Arbetsförmedlingen innan publicering för att kontrollera att de följer riktlinjerna.¹⁵⁵

¹⁵² På Arbetsförmedlingens webbplats fanns i januari 2021 totalt 64 poddar och 23 webinarier riktade till arbetsgivare.

¹⁵³ Riksrevisionen har gått igenom statistik för de poddar och webinarier som har ett generellt mångfaldsperspektiv samt den podd som rör ålder specifikt. I december 2020 hade poddarna haft mellan 150 och 600 lyssningar medan webinarier hade 66 tittare under sändningen och 254 nedladdningar, enligt e-post från Arbetsförmedlingen, 2020-12-14.

¹⁵⁴ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2020-06-02, och med företagsrådgivare 1, 3, 4, 5, 8, 9 och 10.

¹⁵⁵ Arbetsförmedlingen, *Handläggarsåd: Annonsering av lediga platser i Platsbanken*, 2018.

4 Regeringens styrning av Arbetsförmedlingen

I granskningen har vi bedömt hur regeringens styrning möjliggör för Arbetsförmedlingen att arbeta effektivt med arbetssökande över 55 år.

Granskningen visar att regeringens styrning av Arbetsförmedlingen till stor del inriktas mot flera målgrupper av arbetssökande. Däri ingår inte arbetssökande som är 55 år eller äldre. Riksrevisionen bedömer att regeringens samlade målgruppsstyrning är så omfattande att den försvårar för Arbetsförmedlingen att själv prioritera arbetssökande som befinner sig längre från arbetsmarknaden utifrån myndighetens analyser. När en mycket stor del av alla inskrivna arbetssökande omfattas utgör heller inte denna målgruppsstyrning grund för tydliga prioriteringar.

Regeringen har gett flera uppdrag till Arbetsförmedlingen som avser arbetet mot diskriminering utifrån vissa diskrimineringsgrunder. Inget av uppdragen rör dock diskrimineringsgrunden ålder. Enligt Riksrevisionen finns en risk för att regeringens styrning begränsar Arbetsförmedlingens arbete med diskriminering till de diskrimineringsgrunder som regeringen lyfter fram.

4.1 Regeringens styrning påverkar Arbetsförmedlingens prioriteringar

Riksrevisionens utgångspunkt är att regeringens styrning behöver stödja Arbetsförmedlingens uppgift enligt instruktionen att prioritera dem som befinner sig längre från arbetsmarknaden. Riksrevisionen konstaterar att regeringens samlade styrning av Arbetsförmedlingen till stor del inriktas på vissa grupper av arbetssökande och dessa blir också prioriterade i Arbetsförmedlingens verksamhetsstyrning. Riksrevisionens bedömning är att regeringens styrning i regleringsbrevet varit så omfattande att det försvårar för Arbetsförmedlingen att själv bedöma vilka arbetssökande som befinner sig längre från arbetsmarknaden och därmed ska prioriteras.

4.1.1 Regeringen bedömer att äldre arbetssökande har en svag ställning på arbetsmarknaden

Regeringen bedömer att äldre arbetssökande har en svårare arbetsmarknadssituation i och med att de tillhör en av de grupper som Arbetsförmedlingen bedömer har svagare konkurrensförmåga. Det framgår av budgetpropositioner mellan 2015 och 2020 där regeringen redovisar underlag till riksdagen om de inskrivna arbetssökande vid Arbetsförmedlingen. I budgetpropositionerna följs utvecklingen

för de arbetssökande som bedöms ha svag ställning¹⁵⁶ på arbetsmarknaden, och däri ingår arbetssökande över 55 år.

4.1.2 Regeringens styrning fokuserar på flera målgrupper, men inte äldre

Regeringens årliga regleringsbrev innehåller mål och uppdrag som styr vad Arbetsförmedlingen ska inrikta sitt arbete mot under året. Regleringsbrevet till Arbetsförmedlingen visar på en omfattande målgruppsstyrning från regeringen, enligt Riksrevisionens genomgång av regleringsbrev för perioden 2010–2020. De fokuserar på flera olika grupper av arbetssökande, men inte arbetssökande som är 55 år eller äldre.

Regeringen har mellan 2015 och 2020 återkommande mål i regleringsbrevet som rör nyanlända/utomeuropeiskt födda, ungdomar och långtidsarbetslösa.¹⁵⁷ Därutöver är det vanligt med mål och uppdrag som rör personer som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och arbetssökande med kort utbildning.¹⁵⁸ Målen anger ofta att andelen som börjar arbeta eller studera ska öka i dessa grupper. Mål för gruppen långtidsarbetslösa handlar exempelvis om att andelen som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin som går till arbete eller studier ska öka, men också mer generellt att långtidsarbetslöshet ska motverkas.¹⁵⁹

Inget av regleringsbrevet innehåller mål som explicit rör arbetssökande som är 55 år eller äldre. Många av de arbetssökande över 55 år ingår dock i gruppen långtidsarbetslösa, och omfattas på så sätt delvis av styrningen. Arbetssökande över 55 år kan även ha kort utbildning, en funktionsnedsättning eller vara nyanlända, och berörs då av målen för dessa grupper av arbetssökande. En hög ålder kan dock vara en försvärande faktor för arbetssökande inom dessa grupper, som ytterligare ökar risken för äldre att fastna i arbetslöshet jämfört med yngre inom en grupp.¹⁶⁰

Under perioden 2010–2020 finns heller inga explicita uppdrag i regleringsbrevet som rör arbetssökande över 55 år eller hur en hög ålder påverkar arbetsmarknadssituationen för olika arbetssökande.¹⁶¹ Däremot finns många och återkommande uppdrag som rör andra grupper av arbetssökande som utrikes födda, nyanlända, personer med funktionsnedsättning, personer med kort

¹⁵⁶ Regeringen använder begreppet arbetssökande med svag ställning på arbetsmarknaden för de grupper som Arbetsförmedlingen bedömer har svagare konkurrensförmåga på arbetsmarknaden.

¹⁵⁷ Under perioden 2010–2014 angavs inga mål i regleringsbrevet.

¹⁵⁸ Se Riksrevisionens sammanställning i tabell 10 i bilaga 4.

¹⁵⁹ Se exempelvis Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2017 och 2018.

¹⁶⁰ I kapitel 2 och 3 beskrivs på olika sätt att en hög ålder minskar sannolikheten att återgå i arbete. I avsnitt 2.2 beskrivs även flera olika faktorer som kan påverka äldres arbetsmarknadssituation.

¹⁶¹ Avser både uppdrag givna i regleringsbrev och andra uppdrag som beslutats av regeringen, se Riksrevisionens sammanställning i tabell 11 i bilaga 4.

utbildning, ungdomar och långtidsarbetslösa. Uppdragen handlar exempelvis om att göra fördjupade analyser av programinsatser och aktiviteter för en eller flera grupper av arbetssökande. Arbetsförmedlingen har även återkommande uppdrag att genomföra och redovisa åtgärder för dessa grupper av arbetssökande.

Uppdrag om en mer generell redovisning utifrån ålder har funnits i tidigare regleringsbrev. Mellan åren 2010 och 2014 hade Arbetsförmedlingen i uppdrag att redovisa statistik och analyser till regeringen, uppdelat på bland annat ålder, där det var möjligt och relevant.

Regeringen följer även upp Arbetsförmedlingens arbete genom årliga myndighetsdialoger. Det finns dock inga indikationer på att arbetsmarknadssituationen för äldre arbetssökande har diskuterats, utifrån det underlag som Riksrevisionen tagit del av.¹⁶² Däremot har arbetsmarknadssituationen för andra grupper av arbetssökande återkommande diskuterats.

Enligt Arbetsmarknadsdepartementet är instruktionen grunden för hur Arbetsförmedlingen ska prioritera arbetssökande i verksamheten, och Arbetsmarknadsdepartementet understryker att det är upp till Arbetsförmedlingen att tolka denna uppgift. Arbetsmarknadsdepartementet uppger till Riksrevisionen att det ibland kan finnas anledning för regeringen att lyfta särskilda grupper av arbetssökande i regleringsbrevet, om regeringen bedömer att det finns en problematik som behöver adresseras tydligare i styrningen.¹⁶³ Riksrevisionen delar uppfattningen att regeringen ibland kan behöva styra mot särskilda grupper av arbetssökande. Eftersom Arbetsförmedlingen har ett särskilt ansvar för personer med funktionsnedsättning och nyanlända enligt sin instruktion, kan det också vara rimligt att det finns mål och uppdrag som rör dessa grupper av arbetssökande. Dessa grupper bedömer också Arbetsförmedlingen har svagare konkurrensförmåga på arbetsmarknaden.

Riksrevisionen bedömer dock att regeringens målgruppstyrning varit så pass omfattande, att den i praktiken minskar utrymmet för Arbetsförmedlingen att göra egna prioriteringar utifrån sin instruktionsenliga uppgift. Riksrevisionens genomgång av regleringsbreven visar att målen och uppdragen är många och rör flera grupper av arbetssökande. De är dessutom återkommande över tid. Arbetsförmedlingen har också framfört i ett skriftligt svar till Riksrevisionen att myndigheten lägger sig nära regeringens prioriteringar i sin interna styrning av verksamheten. Eftersom regeringens styrning omfattar de övriga tre grupperna med svagare konkurrensförmåga ingår därför dessa tre grupper i Arbetsförmedlingens interna styrning.¹⁶⁴

¹⁶² Riksrevisionen har gått genom agendor för myndighetsdialogerna för åren 2010–2020 och analysunderlag inför dialogerna de tre senaste åren 2018–2020.

¹⁶³ Intervju med företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet, 2020-10-20.

¹⁶⁴ E-post från Arbetsförmedlingen, 2021-01-11. Detta framförs även i intervjuer med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2021-01-14 och 2020-03-12.

Enligt Riksrevisionen skulle regeringen i ännu större utsträckning kunna utgå från arbetssökandes behov i stället för målgrupp i sin styrning. Riksrevisionen konstaterar att Arbetsförmedlingen flera gånger har lyft till regeringen att styrningen mot målgrupper skapar problem för myndigheten och att styrningen i stället borde inriktas mot arbetssökandes individuella behov (behovsstyrning).¹⁶⁵ I Arbetsförmedlingens budgetunderlag för 2020–2022 skriver Arbetsförmedlingen att behovs- och målgruppsstyrning blandas såväl inom, som mellan, mål i regleringsbrevet, arbetsmarknadspolitiska förordningar och anslag. Enligt Arbetsförmedlingen bidrar sammanblandningen av behovs- och målgruppsstyrning till att myndigheten inte ges optimala förutsättningar att bedriva en så effektiv verksamhet som möjligt. Styrningen inom Arbetsförmedlingen försväras eftersom individer som tillhör samma målgrupp inte nödvändigtvis har likartade behov. Omvänt gäller också att individer som tillhör olika målgrupper kan ha samma behov, konstaterar Arbetsförmedlingen.¹⁶⁶ Några av de intervjuade vid Arbetsförmedlingen uppfattar dock att regeringens styrning mot målgrupper har minskat något under senare år.¹⁶⁷

Sökandesammansättningen vid Arbetsförmedlingen har även ändrats det senaste årtiondet så att en allt större andel av de inskrivna vid Arbetsförmedlingen ingår i de grupper som bedöms ha svagare konkurrensförmåga. Därmed ingår fler arbetssökande i de grupper som särskilt omfattas av mål och uppdrag i regeringens regleringsbrev. Riksrevisionens sammanställning av statistik från Arbetsförmedlingen visar att 63 procent av de inskrivna tillhör någon eller flera av grupperna utomeuropeiskt födda, personer med funktionsnedsättning eller personer med högst för gymnasial utbildning och därmed omfattas av regeringens målgruppsstyrning.¹⁶⁸ När långtidsarbetslösa och ungdomar läggs till, som även de är grupper som särskilt har omfattats av regeringens styrning, innefattas 77 procent av de inskrivna.

Den stora andelen inskrivna som omfattas av regeringens prioriteringar reser frågan om hur prioriteringar bör göras. När så många inskrivna vid Arbetsförmedlingen bedöms ha svagare konkurrensförmåga, blir stora övergripande målgrupper trubbiga att använda som utgångspunkt för prioriteringar, enligt Riksrevisionen. För att Arbetsförmedlingen ska kunna

¹⁶⁵ Arbetsförmedlingen, *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen*, 2019, och *Arbetsförmedlingens budgetunderlag 2020–2022*, 2019.

¹⁶⁶ Redan i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsrapport från 2011 beskriver Arbetsförmedlingen fördelarna med ett individperspektiv, snarare än grupperspektiv, både i Arbetsförmedlingens verksamhet och i regeringens styrning. Arbetsförmedlingen lyfter att de specifika uppdrag som myndigheten får av regeringen sätter restriktioner för hur arbetsmarknadspolitiska insatser och program ska prioriteras mellan olika grupper av sökande.

¹⁶⁷ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2020-03-12, 2020-03-30 och 2020-10-09.

¹⁶⁸ Beräkningen har utgått från vilka grupper som omfattats av mål och/eller uppdrag i regleringsbrevet för 2020 i förhållande till totalt antal inskrivna vid Arbetsförmedlingen som var öppet arbetslösa eller i program med aktivitetsstöd i oktober 2020.

prioritera de arbetssökande som är mest i behov av stöd behövs därför en mer djupgående analys ligga till grund för prioriteringarna, där fler faktorer kopplat till den arbetssökande och arbetsmarknaden vägs in. I en sådan analys behöver ålder ingå som en bland flera faktorer, eftersom stigande ålder ökar risken för långtidsarbetslöshet väsentligt. Ett exempel på mer riktade uppdrag som bygger på en analys utifrån flera faktorer är regeringens uppdrag till Arbetsförmedlingen som rör utrikesfödda kvinnor.¹⁶⁹

Riksrevisionen bedömer att en mindre omfattande målgruppsstyrning i regleringsbrevet skulle ge Arbetsförmedlingen bättre förutsättningar att själv göra prioriteringar, och dessutom bättre förutsättningar att styra och planera verksamheten. Liknande argument har framförts av Statskontoret som i en utvärdering lyfter att regeringen bör undvika en för detaljerad styrning av Arbetsförmedlingen med många uppdrag och återrapporteringskrav, och sträva efter att ge Arbetsförmedlingen goda planeringsförutsättningar.¹⁷⁰ Även Arbetsmarknadsutredningen har påpekat att regeringens regleringsbrev har varit för utförliga, och att en sådan detaljerad styrning troligen har försvärat förutsättningarna för Arbetsförmedlingens att bedriva en effektiv verksamhet.¹⁷¹

4.2 Regeringens styrning har fokus på vissa diskrimineringsgrunder

Riksrevisionen utgår ifrån att regeringens styrning ska stödja Arbetsförmedlingens uppgift i instruktionen att främja mångfald och motverka diskriminering i arbetslivet. Granskningen visar att regeringen har gett flera uppdrag till Arbetsförmedlingen som rör vissa diskrimineringsgrunder, men inget uppdrag rör ålder. Enligt Riksrevisionen finns en risk för att Arbetsförmedlingen begränsar sitt arbete till de diskrimineringsgrunder som regeringen lyfter särskilt i sin styrning.

Riksrevisionens genomgång av regleringsbrev visar att regeringen åren 2015–2020 gett flera uppdrag till Arbetsförmedlingen som rör diskriminering. Ingen av uppdragen har dock inriktning mot diskrimineringsgrunden ålder. Uppdragen rör i stället de två diskrimineringsgrunderna kön och etnisk tillhörighet:¹⁷²

- Sedan 2015 har Arbetsförmedlingen haft i uppdrag att arbeta med jämställdhetsintegrering i verksamheten.

¹⁶⁹ Arbetsförmedlingen har under åren 2017–2020 haft i uppdrag från regeringen att redovisa resultaten av de åtgärder som myndigheten vidtagit avseende att öka sysselsättningen och minska arbetslösheten för utrikes födda kvinnor.

¹⁷⁰ Statskontoret, *Arbetsförmedlingens interna styrning. Slutrapport om förändringsarbetets genomslag*, 2019.

¹⁷¹ SOU 2019:3.

¹⁷² Diskrimineringsgrunderna är kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder, se 1 kap. 1 § diskrimineringslagen (2008:567).

- Regeringen har mellan 2018 och 2020 uppdragit till Arbetsförmedlingen att redovisa resultaten av åtgärder för att öka sysselsättningen och minska arbetslösheten för utrikes födda kvinnor.
- Sedan 2012 har Arbetsförmedlingen haft i uppdrag att arbeta för romsk inkludering. Det har bland annat handlat om att se till att enskilda arbetsökande hos Arbetsförmedlingen får den hjälp de behöver.

I budgetpropositionen för 2017 fick Arbetsförmedlingen även medel för att genomföra informationsinsatser som rörde personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Projektet gick under namnet "Se kompetensen" och handlade om att påverka arbetsgivares attityder till personer med funktionsnedsättning.

Riksrevisionen konstaterar att de uppdrag som regeringen gett till Arbetsförmedlingen har fått genomslag i myndighetens verksamhet. Flera intervjuade medarbetare och chefer tar upp att Arbetsförmedlingen kontinuerligt genomlyser sin verksamhet utifrån könsskillnader, särskilt i syfte att inte diskriminera utrikes födda kvinnor. Flera lyfter även projektet "Se kompetensen" som ett exempel på hur Arbetsförmedlingen arbetar för att motverka diskriminerande attityder hos arbetsgivare.

Samtidigt ser Riksrevisionen en risk för att regeringens återkommande uppdrag som rör kön, etnisk tillhörighet och funktionsnedsättning kan bidra till att dessa diskrimineringsgrunder prioriteras i Arbetsförmedlingens arbete med uppgiften i instruktionen att främja mångfald och jämställdhet och motverka diskriminering i arbetslivet. I Arbetsförmedlingens årsredovisningar för åren 2015–2019 finns till exempel inte en samlad redovisning av hur Arbetsförmedlingen generellt arbetar med denna uppgift. I stället ligger fokus i redovisningen genomgående på de regeringsuppdrag som rör jämställdhet och utrikes födda kvinnor.¹⁷³ Samma mönster finns i de analysunderlag som Arbetsmarknadsdepartementet tar fram inför myndighetsdialogerna med Arbetsförmedlingen. Riksrevisionens genomgång av analysunderlagen för de tre senaste åren visar att fokus även i dessa ligger på de regeringsuppdrag som Arbetsförmedlingen har arbetat med under året.

Enligt Riksrevisionen är det därför centralt att regeringen i sin styrning säkerställer att Arbetsförmedlingen har utrymme att arbeta med hela sin instruktionsenliga uppgift att främja mångfald och jämställdhet och motverka diskriminering i arbetslivet. Det är också viktigt för att regeringen ska skaffa sig en samlad bild av vilket arbete som Arbetsförmedlingen bedriver inom området.

¹⁷³ I Arbetsförmedlingens årsredovisningar för åren 2017 och 2018 nämns dock kort under rubrikerna *Hälsa och sjukfrånvaro* respektive *Medarbetare* att Arbetsförmedlingen internt har påbörjat ett arbete med likabehandling.

5 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om regeringens och Arbetsförmedlingens styrning möjliggör för Arbetsförmedlingen att arbeta effektivt för att arbetssökande över 55 år ska återgå i arbete. I detta kapitel fördjupar vi våra iakttagelser och slutsatser.

5.1 Övergripande bedömning

Riksrevisionens övergripande bedömning är att regeringens och Arbetsförmedlingens styrning försvårar ett effektivt arbete för att arbetssökande över 55 år ska återgå i arbete. Äldre arbetssökande har i genomsnitt väsentligt längre arbetslöshetstider än yngre och Arbetsförmedlingen bedömer därför att gruppen har en svagare konkurrensförmåga på arbetsmarknaden. Trots att en hög ålder ökar risken att fastna i arbetslöshet, tar regeringen och Arbetsförmedlingen sällan hänsyn till detta i styrningen och i prioriteringar av Arbetsförmedlingens verksamhet för arbetssökande och arbetsgivare.

Granskningen visar också att äldres ökade risk för långtidsarbetslöshet hittills sällan har vägts in i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen av enskilda arbetssökandes behov av stöd. Äldre arbetssökande prioriteras heller inte i Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivare. Även om Arbetsförmedlingen i hög grad fokuserar på frågor om likabehandling och diskriminering, har arbetet för att motverka åldersdiskriminering i arbetslivet liten omfattning. Arbetsförmedlingen saknar också fördjupad kunskap om hur en hög ålder påverkar arbetsmarknadssituationen för olika arbetssökande.

Riksrevisionen bedömer sammantaget att det därmed finns en risk för att äldre arbetssökande inte får det stöd som de behöver, och att tiden i arbetslöshet förlängs. Både regeringens och Arbetsförmedlingens styrning av vilka arbetssökande som ska prioriteras behöver därför utvecklas. Styrningen behöver tydligare utgå från arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden och väga in att en hög ålder ökar risken att kvarstå i arbetslöshet.

5.2 Regeringens samlade styrning behöver stödja Arbetsförmedlingens uppgift att prioritera arbetssökande

Riksrevisionens bedömning är att regeringens styrning mot särskilda grupper av arbetssökande via mål och uppdrag i regleringsbrevet varit alltför omfattande. I praktiken har det minskat utrymmet för Arbetsförmedlingen att utifrån sin instruktion bedöma vilka arbetssökande som befinner sig längre från arbetsmarknaden och som därmed ska prioriteras.

Regeringens styrning har mellan 2010 och 2020 återkommande haft mål¹⁷⁴ och uppdrag i regleringsbrev som rör utomeuropeiskt födda, ungdomar och långtidsarbetslösa. Därutöver har det varit vanligt med mål och uppdrag som rör personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och arbetssökande med kort utbildning. Äldre arbetssökande har hittills inte varit föremål för särskilda mål eller uppdrag i regeringens styrning. Detta trots att både regeringen och Arbetsförmedlingen återkommande har konstaterat att även äldre utgör en av grupperna som bedöms ha svagare konkurrensförmåga på arbetsmarknaden.¹⁷⁵

I granskningen har vi övervägt hur regeringens styrning bör utformas för att möjliggöra ett effektivt arbete för att arbetssökande över 55 år ska återgå i arbete. Att föreslå en tydligare styrning mot denna åldersgrupp skulle innebära att ännu en målgrupp läggs till i regeringens redan omfattande målgruppsstyrning. Det bedömer Riksrevisionen inte som effektivt. Dels har Arbetsförmedlingen redan enligt sin instruktion i uppgift att göra prioriteringar utifrån arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden. Dels omfattas idag en mycket stor andel av de inskrivna vid Arbetsförmedlingen av regeringens mål och uppdrag. Om alltför många grupper omfattas utgör styrningen i praktiken inte en grund för att prioritera.

Riksrevisionen konstaterar även att Arbetsförmedlingen i budgetunderlaget för 2020–2022 lyfter att regeringen blandar målgruppsstyrning med styrning utifrån individuella behov, både inom och mellan mål i regleringsbrevet, arbetsmarknadspolitiska förordningar och anslag. Enligt Arbetsförmedlingen innebär det att den interna styrningen försvåras eftersom individer som tillhör samma målgrupp inte nödvändigtvis har likartade behov, vilket minskar förutsättningarna att bedriva en effektiv verksamhet.

Riksrevisionen bedömer sammantaget att regeringens styrning i högre utsträckning behöver ta utgångspunkt i Arbetsförmedlingens analys av vilka arbetssökande som befinner sig längre från arbetsmarknaden, bland annat utifrån ålder. För att möjliggöra för Arbetsförmedlingen att genomföra uppgiften i instruktionen att prioritera de arbetssökande som befinner sig längre ifrån arbetsmarknaden, och därmed har störst behov av stöd, bör regeringens styrning mot särskilda målgrupper i regleringsbrevet minska i omfattning. Arbetsmarknadsutredningen har också påpekat att regeringens regleringsbrev har varit för utförliga, och att en sådan detaljerad styrning troligen har försvårat förutsättningarna för Arbetsförmedlingen att bedriva en effektiv verksamhet.¹⁷⁶

¹⁷⁴ Inga mål har angetts mellan 2010 och 2014.

¹⁷⁵ De övriga tre grupperna är utomeuropeiskt födda, personer med högst gymnasial utbildning och personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

¹⁷⁶ SOU 2019:3.

Rekommendation till regeringen

- Utforma regleringsbrev och övrig styrning av Arbetsförmedlingen så att den bättre stödjer Arbetsförmedlingens uppgift i instruktionen att prioritera de arbetssökande som befinner sig längre från arbetsmarknaden.

5.3 Arbetsförmedlingens prioriteringar behöver tydligare utgå från kunskap om avstånd till arbetsmarknaden

Att Arbetsförmedlingen prioriterar de arbetssökande som befinner sig längre från arbetsmarknaden är viktigt både ur likvärdighets- och effektivitetssynpunkt. Granskningen visar dock att det inte tydligt framgår hur arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden vägs in i Arbetsförmedlingens övergripande prioriteringar i verksamheten. Trots att äldre som grupp har väsentligt längre arbetslöshetstider och att en hög ålder minskar sannolikheten att få ett arbete, är ålder inte en faktor som tydligt beaktas i Arbetsförmedlingens övergripande styrning och prioriteringar.

Arbetsförmedlingen understryker i flera intervjuer att grunden för prioriteringar mellan arbetssökande är den individuella arbetsmarknadspolitiska bedömningen av arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden och behov av stöd. Samtidigt visar granskningen att Arbetsförmedlingen på övergripande nivå i praktiken prioriterar vissa grupper av arbetssökande. Dessa prioriteringar framgår genom mål, uppföljningsmått och beskrivningar kopplat till dessa grupper i Arbetsförmedlingens verksamhetsplaner och årsredovisningar. De övergripande prioriteringarna utgår från de grupper av arbetssökande som anges i regeringens regleringsbrev och där omfattas inte äldre arbetssökande. Därmed finns en risk att arbetssökande som befinner sig längre från arbetsmarknaden, men som inte omfattas av regeringens mål och uppdrag, inte får det stöd som de behöver.

Arbetsförmedlingen behöver därför tydliggöra hur prioriteringar görs på myndighetsövergripande nivå, i förhållande både till Arbetsförmedlingens instruktion och mål och uppdrag i regleringsbrev. Riksrevisionen bedömer att det arbetet skulle underlättas om Arbetsförmedlingen tydliggjorde och dokumenterade hur myndigheten tolkar uppgiften i instruktionen att prioritera dem som befinner sig längre från arbetsmarknaden.

Redan idag analyserar Arbetsförmedlingen återkommande olika arbetssökandes arbetsmarknadssituation i årliga rapporter, särskilda återrapporteringar och analyser. Det framgår dock inte tydligt hur denna kunskap används som underlag för prioriteringar. Enligt Riksrevisionen behöver därför Arbetsförmedlingen regelbundet redovisa en samlad analys utifrån flera faktorer av vilka arbetssökande som befinner sig längre från arbetsmarknaden. När en allt större andel av de inskrivna arbetssökande bedöms tillhöra grupper med svagare konkurrensförmåga finns ett ökat behov av en sådan mer fördjupad och samlad

analys. Exempelvis kan arbetssökande med kort utbildning ha en svårare arbetsmarknadssituation om de dessutom är äldre.

En samlad analys utifrån flera faktorer kan ge mer träffsäkra bedömningar av vilka arbetssökande som befinner sig längst från arbetsmarknaden och därmed utgöra ett gott underlag för mer effektiva prioriteringar i verksamheten. Det kan också utgöra ett viktigt underlag i Arbetsförmedlingens dialog med regeringen om myndighetens uppgift att prioritera dem som befinner sig längre från arbetsmarknaden. Den modell som Arbetsförmedlingen tagit fram som grund till det nya statistiska bedömningsstödet bör kunna användas för att fördjupa och samla kunskapen om arbetssökandes sannolikhet att få jobb utifrån många olika faktorer hos individen och arbetsmarknaden.¹⁷⁷

Riksrevisionen konstaterar också att Arbetsförmedlingens kunskap om äldres arbetsmarknadssituation är relativt översiktlig, särskilt jämfört med kunskapen om andra grupper med svagare konkurrensförmåga. Det visar vår genomgång av årliga rapporter och särskilda analyser mellan 2015 och 2020. För att Arbetsförmedlingen ska kunna stödja äldre arbetssökande på ett bra sätt behövs därför även mer fördjupad kunskap om deras arbetsmarknadssituation. Det kan exempelvis handla om eventuella behov hos de arbetssökande, om arbetsgivares uppfattningar om äldre arbetssökande eller om branscher och yrken där äldre särskilt missgynnas. Andra viktiga kunskapsområden är hur olika program och insatser bidrar till att äldre arbetssökande återgår i arbete.

Rekommendation till Arbetsförmedlingen

- Utforma prioriteringar på övergripande myndighetsnivå utifrån en samlad analys av arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden, baserat på ett flertal faktorer, däribland ålder.

5.4 Nytt verktyg för arbetsmarknadspolitiska bedömningen behöver förankras

Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen är helt central för Arbetsförmedlingens verksamhet, både i nuläget och efter den kommande reformeringen.¹⁷⁸ Granskningen visar dock att ålderns påverkan på den arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden hittills inte vägts in i tillräcklig omfattning och på ett adekvat sätt i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen. Det nuvarande frivilliga bedömningsstödet, som bland annat väger in ålder, används sällan av arbetsförmedlarna eftersom det inte uppfattas som ett bra stöd i bedömningen. Arbetsförmedlare vi intervjuat menar även

¹⁷⁷ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2020-09-23.

¹⁷⁸ Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen kommer fortsatt utgöra grunden för bedömning av arbetssökandes stödbehov, samt utgöra underlag för ersättning till externa leverantörer, enligt Arbetsförmedlingen, *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen*, 2019.

att det kan uppfattas som diskriminerande att påtala och väga in den arbetssökandes ålder i bedömningen.

Att ålder sällan vägs in vid den arbetsmarknadspolitiska bedömningen innebär att stödet till äldre arbetssökande kanske inte motsvarar det verkliga stödbehovet. Äldre arbetssökande riskerar därmed att inte få det stöd som de behöver när det gäller stödets inriktning, omfattning och tidpunkt. Tiden i arbetslöshet kan därmed förlängas, vilket också de långa arbetslöshetstiderna i gruppen indikerar.

Enligt Riksrevisionen är det därför av stor vikt att ålder vägs in i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen, och att arbetsförmedlare har ett fullgott stöd för att kunna göra bedömningen på ett kunskapsbaserat och likvärdigt sätt. Riksrevisionen har i flera granskningar betonat vikten av enhetliga bedömningar av stöd och insatser till arbetssökande.¹⁷⁹ Riksrevisionen har tidigare konstaterat att bedömningsstöd kan vara ett gott verktyg för att arbetssökande ska få en likvärdig service, oavsett vilken arbetsförmedlare eller vilket arbetsförmedlingskontor de vänder sig till.¹⁸⁰

Det är därför positivt att Arbetsförmedlingen utvecklar ett nytt statistiskt bedömningsstöd som bland annat tar hänsyn till ålder. Riksrevisionen har inte granskat implementeringen av det nya bedömningsstödet. Vi vill ändå lyfta att det kan finnas skäl att förankra det nya bedömningsstödet hos arbetsförmedlare särskilt utifrån hur stödet förhåller sig till principer om likabehandling och diskriminering. Det är även viktigt att arbetsförmedlarna får stöd i hur de kan kombinera ett motiverande förhållningssätt som lyfter den arbetssökandes kompetenser och erfarenheter, med att väga in och kommunicera hur exempelvis en hög ålder påverkar sannolikheten att få ett arbete.

5.5 Arbetsförmedlingens arbetsgivararbete mot prioriterade grupper behöver utvecklas

Riksrevisionen konstaterar att Arbetsförmedlingens arbete gentemot arbetsgivare sällan riktats mot arbetssökande över 55 år trots att arbetsgivararbetet har som mål att det ska riktas mot arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden.

De senare åren har Arbetsförmedlingen på olika sätt arbetat för att stärka sitt strategiska arbetsgivararbete och sedan 2019 finns ett eget verksamhetsområde för arbetet. Ett viktigt mål för arbetet är att öka antalet arbetsgivare som kan tänka sig att rekrytera arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden. Riksrevisionen bedömer att det finns en tydlig styrning mot detta mål i verksamhetsplan, arbetsgivarstrategi och nationella överenskommelser med arbetsgivare. Styrningen har också fått genomslag hos företagsrådgivarna som arbetar för att

¹⁷⁹ Riksrevisionen, *Arbetsförmedlingens matchningsarbete – svag kunskapsbas och brister i styrningen*, 2019, och *Effektiviteten i förmedlingsverksamheten – förmedlarnas attityder och arbetsätt har betydelse*, 2020.

¹⁸⁰ Riksrevisionen, *Arbetsförmedlingens matchningsarbete – svag kunskapsbas och brister i styrningen*, 2019.

stärka relationerna med arbetsgivarna. Varken företagsrådgivare eller de nationella överenskommelserna lyfter dock äldre arbetssökande som en prioriterad grupp i arbetsgivararbetet. Fokus för arbetet är arbetssökande som är utrikes födda, personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, personer med endast förgymnasial utbildning och ungdomar.

Ett aktivt arbetsgivararbete är viktigt för att öka arbetsgivarnas vilja att ta emot arbetssökande som står längre från arbetsmarknaden. Det är också ett sätt att främja mångfald och bemöta stereotypa uppfattningar hos arbetsgivare. Forskning har till exempel visat att äldre arbetssökande har väsentligt lägre chans att bli kallade till en anställningsintervju än yngre personer med likvärdig kompetens. Riksrevisionen vill därför framhålla vikten av ett fortsatt aktivt arbetsgivararbete, som även beaktar äldres ökade risk för långtidsarbetslöshet.

Rekommendation till Arbetsförmedlingen

- Rikta arbetsgivararbetet mot de arbetssökande som enligt Arbetsförmedlingens samlade analys befinner sig längre från arbetsmarknaden.

5.6 Arbetsförmedlingen behöver stärka sitt arbete mot åldersdiskriminering

De senare åren har Arbetsförmedlingen i verksamhetsplanerna tydligt styrt mot att motverka diskriminering i bemötandet av arbetssökande och arbetsgivare. Även om Riksrevisionen inte granskat om arbetet mot diskriminering har fått effekt bedömer vi att styrningen fått genomslag i verksamheten. I våra intervjuer med chefer och medarbetare framkommer att det finns en levande diskussion om olika diskrimineringsfrågor inom Arbetsförmedlingen. Det pågår också ett visst påverkansarbete mot arbetsgivare för att främja mångfald och motverka diskriminering i arbetslivet, bland annat genom digitala kanaler och företagsrådgivarnas kontakter med arbetsgivare.

Trots det genomslag som diskrimineringsfrågorna fått är Riksrevisionens samlade bedömning från intervjuer och annat material att diskriminering av äldre i arbetslivet hittills haft begränsad omfattning. Stort fokus har legat på att motverka diskriminering på grund av kön, etnisk tillhörighet och funktionsnedsättning. En anledning till det kan vara att regeringen gett uppdrag till Arbetsförmedlingen som rör dessa diskrimineringsgrunder. Många inskrivna vid Arbetsförmedlingen riskerar också att bli diskriminerade på arbetsmarknaden utifrån dessa diskrimineringsgrunder vilket kan motivera att uppdragen har ett sådant fokus. Riksrevisionen ser dock en risk för att Arbetsförmedlingen begränsar sitt arbete för att motverka diskriminering i arbetslivet till de diskrimineringsgrunder som regeringen lyfter genom olika uppdrag. Arbetsförmedlingen bör därför fortsätta sitt arbete med att motverka diskriminering, men i större utsträckning än hittills även belysa och motverka

åldersdiskriminering. Ett sådant arbete är viktigt för att motverka ålderism och åldersdiskriminering mot äldre på arbetsmarknaden.

En mycket viktig del i detta arbete handlar om att sträva efter att ändra arbetsgivares attityder till äldre arbetssökande. Här har Arbetsförmedlingen en viktig roll, genom sin unika position på arbetsmarknaden. Vi är samtidigt medvetna om att frågan om åldersdiskriminering kräver ett långsiktigt och uthålligt arbete från flera olika aktörer. Viktiga aktörer är bland annat Diskrimineringsombudsmannen, arbetsmarknadens parter och forskarvärlden. Regeringen har en viktig roll i att styra detta arbete.

Rekommendation till Arbetsförmedlingen

- Öka fokus på åldersdiskriminering i exempelvis interna utbildningar, samt förstärk arbetet gentemot arbetsgivare för att motverka åldersdiskriminering i arbetslivet.

Referenslista

Rapporter och dokument från Arbetsförmedlingen

Årsredovisningar

Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2015*, 2016.
Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2016*, 2017.
Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017*, 2018.
Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2018*, 2019.
Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019*, 2020.

Arbetsmarknadsrapporter

Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsrapport 2015*, 2015.
Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsrapport 2016*, 2016.
Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsrapport 2017*, 2017.
Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsrapport 2018*, 2018.
Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsrapport 2019*, 2019.

Arbetsmarknadsutsikter

Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2015. Prognos för arbetsmarknaden 2015–2016*, 2015-06-10.
Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2015. Prognos för arbetsmarknaden 2015–2017*, 2015-12-09.
Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2016. Prognos för arbetsmarknaden 2016–2017*, 2016-06-08.
Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2016. Prognos för arbetsmarknaden 2016–2018*, 2016-12-07.
Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2017. Prognos för arbetsmarknaden 2017–2018*, 2017-06-13.
Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2017. Prognos för arbetsmarknaden 2017–2019*, 2017-12-13.
Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2018. Prognos för arbetsmarknaden 2018–2019*, 2018-06-13.

Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2018. Prognos för arbetsmarknaden 2018–2020*, 2018-12-12.

Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2019. Prognos för arbetsmarknaden 2019–2020*, 2019-06-12.

Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2019. Prognos för arbetsmarknaden 2019–2021*, 2019-12-10.

Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2020. Utvecklingen på arbetsmarknaden 2020–2021*, 2020-06-16.

Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2020. Utvecklingen på arbetsmarknaden 2020–2022*, 2020-12-16.

Övriga dokument

Arbetsförmedlingen, *Insatser för att förhindra långvarig arbetslöshet. Arbetsförmedlingens återsrapportering 2014*, dnr Af-2013/508922, 2014.

Arbetsförmedlingen, *Definition av arbetslösa med utsatt ställning* (internt PM), 2015.

Arbetsförmedlingen, *Principer för Lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet (LIKA)*, 2017.

Arbetsförmedlingen, *Äldres arbetsmarknadssituation*, dnr Af-2018/0017 7933, 2018.

Arbetsförmedlingen, *Jobbchansen för inskrivna vid Arbetsförmedlingen, Arbetsförmedlingens analys 2018:4*, 2018.

Arbetsförmedlingen, *Handläggargstöd: Annonsering av lediga platser i Platsbanken*, dnr 2017/0064 8596, AFHS 43/201 Version 3.0, 2018.

Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens budgetunderlag 2020–2022*, 2019.

Arbetsförmedlingen, *Policy för Arbetsförmedlingens arbete med lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet*, 2019.

Arbetsförmedlingen, *Målbild för Arbetsförmedlingens arbetsgivararbete 2019–2021*, 2019.

Arbetsförmedlingen, *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen – Rapportering i enlighet med regeringsuppdrag*, dnr Af-2019/0021 5123, 2019-11-01.

Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadspolitiska program 2019*, 2020.

Arbetsförmedlingen, *Nationella överenskommelser. Nya kriterier 2020-05-20*, 2020.

Arbetsförmedlingen, *Bedöma och planera i BÅR. För sökande inom Rusta och matcha-område*.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Arbetsförmedlingen, *Beskrivning av arbetsmarknadspolitisk bedömning med ett statistiskt bedömningsstöd i Kundval Rusta och Matcha – Rättsliga ställningstaganden*, 2020.

Arbetsförmedlingen, *Strategi för kundarbetet – digitalt först*, 2020.

Arbetsförmedlingen, *Förbereda för reformeringen av myndigheten. Återrappport regleringsbrev 2020*, dnr Af-2020/0034 2118, 2020.

Arbetsförmedlingen, *Strategiskt arbetsgivararbete. Återrappport regleringsbrev 2020*, dnr Af-2020/0047 4974, 2020.

Arbetsförmedlingen, *Slutredovisning. Arbetsförmedlingens lokala närvaro 2020-10-23*, dnr. Af-2020/0000 3708, 2020.

Arbetsförmedlingen, *Arbets sökandes handlingsplan handläggartöd AFFS 2014:1*, 2014.

Arbetsförmedlingen, *Handläggartöd rusta och matcha*, dnr Af-2020/0003 6161, 2020-03-20.

Arbetsförmedlingen, *Ny nivåindelning statistiskt bedömningsstöd Rusta och matcha*, 2020-05-29.

Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingen. Arbetsmarknadsmyndigheten i samtid och framtid*, 2020-12-11.

Arbetsförmedlingen, "Lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet", <https://intranet.arbetsformedlingen.se/varmyndighet/varverksamhet/likarattighet/erochmojligheteriarbetslivet.4.6d301d30136cf78572e800013739.html>, hämtad 2021-03-02.

Arbetsförmedlingen, "Insatser för att förhindra långvarig arbetslöshet", <https://intranet.arbetsformedlingen.se/arbetsformedling/verktyg/metoderao/insk rivningochintroduktionq/insatserforattforhindralangvarigarbetsloshet.4.7c1307d013f0debcaffb0.html>, hämtad 2021-02-15.

Utredningar och myndighetsrapporter

Andersson, *Attityder till produktivitet och anställningskostnad över livscykeln Vad säger arbetsgivarna?*, rapport 2019:12, IFAU, 2019.

Assadi, *En profilfråga: Hur använder arbetsförmedlare bedömningsstödet?*, rapport 2014:1, IFAU, 2014.

Assadi och Lundin, *Enhetslighet och träffsäkerhet i arbetsmarknadspolitiken: Hur använder arbetsförmedlare statistisk profilering i mötet med den arbetsökande?*, rapport 2014:14, IFAU, 2014.

Carlsson, M. och Eriksson, S., *Påverkar arbetssökandes ålder och kön chansen att få svar på jobbsökan? Resultat från ett fältexperiment*, rapport 2017:8, IFAU, 2017.

Carlsson, M. och Eriksson, S., *Bortvald på grund av ålder – åldersdiskriminering vid rekryteringar*, rapport 11, Delegationen för senior arbetskraft, 2018.

Ds 2019:2, *Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem*.

Ds 2007:21, *Äldres arbetsutbud och möjligheter till sysselsättning – En kunskapsöversikt*.

Eriksson, S., Hensvik, L. och Nordström Skans, O., *Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar*, rapport 2017:5, IFAU, 2017.

Johansson, P., Laun, L., Palme, M., Olofsdotter Stensöta, H., *Drivkrafter och möjligheter till ett förlängt arbetsliv*, rapport 2018:20, IFAU, 2018.

Pensionsmyndigheten, *Arbetsgivares attityder till äldre arbetskraft*, rapport 2012:2, 2012.

Riksrevisionen, *Arbetsförmedlingens matchningsarbete – svag kunskapsbas och brister i styrningen*, 2019.

Riksrevisionen, *Effektiviteten i förmedlingsverksamheten – förmedlarnas attityder och arbetssätt har betydelse*, 2020.

Riksrevisionen, *Särskild löneskatt för äldre – redovisning och effekter*, 2020.

Skoog, I., *70 är det nya 50*, rapport 21, Delegationen för senior arbetskraft, 2020.

SOU 2013:25, *Åtgärder för ett längre arbetsliv*.

SOU 2019:3, *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad*, slutbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen.

SOU 2020:69, *Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan och vill arbeta längre*, betänkande av Delegationen för senior arbetskraft.

Statskontoret, *Arbetsförmedlingens interna styrning. Slutrapport om förändringsarbetets genomslag*, rapport 2019:3, 2019.

Riksdagstryck och författningar

Budgetlag (2011:203).

Diskrimineringslag (2008:567).

Förordning (2007:603) om internstyrning och kontroll.

Förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Myndighetsförordning (2007:515).

Prop. 2011/12:1 utgiftsområde 14 avsnitt 3.3, bet. 2011/12:AU2, rskr. 2011/12:88.

Prop. 2018/19:133, *En riktålder för höjda pensioner och följsamhet till ett längre liv*, bet. 2019/20:SfU5, rskr. 2019/20:10.

Regeringsformen (1974:152).

Övrigt

Ekonomifakta, "Vinst av att gå från bidrag till arbete",
<https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Skatter/Skatt-pa-arbete/vinst-av-att-ga-fran-bidrag-till-arbete/>, hämtad 2021-02-15.

Sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de Gröna, beslutad 2019-01-11.

Bilaga 1. Metod för att bedöma Arbetsförmedlingens styrning

Denna bilaga beskriver de dokumentstudier och intervjuer som gjorts för att bedöma om Arbetsförmedlingens styrning av verksamheten bidrar till att arbetssökande över 55 år ska kunna återgå i arbete.

Dokumentstudier

För att bedöma Arbetsförmedlingens styrning har vi gått igenom aktuella styrdokument, verksamhetsplaner och vissa återrapporteringar för åren 2015–2020:

- Arbetsförmedlingens övergripande verksamhetsplan inklusive uppföljningspaket
- Arbetsordning
- Kund- och kanalstrategi
- Strategi för digitalisering
- Strategi för arbetsgivararbetet
- Policy för lika rättigheter och möjligheter
- Årsredovisning.

Syftet har varit att kartlägga vilka prioriteringar som gjorts i verksamheten, och på vilket sätt det kan beröra arbetssökande över 55 år. Det har exempelvis handlat om vilka arbetssökande som berörs av mål och uppdrag i verksamhetsplaner (se tabell 5 i kapitel 3), eller på vilket sätt som inriktningen för verksamheten i strategier och policyer omfattar arbetssökande över 55 år eller en hög ålder.

För att kartlägga vilken kunskap Arbetsförmedlingen har om arbetsmarknadssituationen för arbetssökande över 55 år har vi gått igenom årliga rapporter 2015–2020 som har producerats av Arbetsförmedlingen:

- Arbetsmarknadsutsikter (vår och höst)
- Arbetsmarknadsrapport (årlig)
- Årsrapport om arbetsmarknadspolitiska program (årlig).

I genomgången av rapporterna har vi undersökt vilka analyser som presenteras av äldre arbetssökandes arbetsmarknadssituation och vilka grupper av arbetssökande som i övrigt berörs av rapporterna.

Vi har också gjort en sammanställning av hur många av Arbetsförmedlingens rapporter som särskilt fokuserar på olika grupper av arbetssökande. Sammanställningen innefattar samtliga rapporter som har publicerats av Arbetsförmedlingen, och som finns tillgängliga på Arbetsförmedlingens webbplats. Utifrån beskrivningen av rapporterna på webbplatsen har vi

kategoriserat om rapporten särskilt omfattar en viss grupp av arbetssökande. Kategoriseringen har gjorts på följande sätt:

- Rapporter som rör en fråga som är specifik för en grupp kategoriseras som att den rör den gruppen. Exempelvis kategoriseras rapporten *Perspektiv på ungdomsarbetslösheten* som att den särskilt berör gruppen ungdomar.
- En rapport kan kategoriseras som att särskilt beröra flera grupper eller egenskaper hos arbetssökande. Ett exempel är rapporten *Utrikes födda kvinnor på arbetsmarknaden*. Den kategoriseras som att den både har särskilt fokus på kön och på utrikes födda.
- Rapporter som rör sakfrågor, exempelvis *Slutrapport om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Skogsstyrelsen*, berör inte någon grupp av arbetssökande särskilt enligt beskrivningen. Den ingår därmed inte i sammanställningen.
- Rapporter som inte tydligt anger ett särskilt fokus för vilka grupper som berörs ingår inte heller i sammanställningen, exempelvis *Att mäta jobbchansen*. Denna typ av rapport kan dock innehålla jobbchanser uppdelat på olika grupper av arbetssökande.
- Följande årliga rapporter ingår inte heller i sammanställningen:
 - Prognos: Var finns jobben?
 - Arbetsmarknadsutsikter vår och höst
 - Arbetsmarknadsrapport
 - Årsrapport om arbetsmarknadspolitiska program.

I tabell 6 visas sammanställningen av antalet rapporter publicerade av Arbetsförmedlingen 2015–2020 som särskilt berör vissa grupper av arbetssökande.

Tabell 6 Antal rapporter publicerade av Arbetsförmedlingen 2015–2020 som särskilt berör vissa grupper av arbetssökande.

Grupp av arbetssökande som särskilt berörs	Antal rapporter
Utrikes födda och/eller nyanlända	22
Kön (särskilt fokus män/kvinnor)	8
Arbetssökande med kort utbildning	7
Ungdomar	7
Arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga	4
Långtidsarbetslösa	4
Personer som är sjukskrivna	3
Arbetssökande över 55 år	1

Vi har även undersökt vilket material som finns om ålder eller äldre arbetssökande på Arbetsförmedlingens intranät VIS och på myndighetens externa webbplats. Sådant material kan vara tips, poddar och utbildningsmaterial. Vi har också undersökt vilka utbildningar som finns internt som rör diskriminering, mångfald och likabehandling, och om de berör ålder eller äldre arbetssökande.

Övergripande om intervjuer

Dokumentstudierna har kompletterats med intervjuer med handläggare (arbetsförmedlare och företagsrådgivare) samt sexton intervjuer med medarbetare och chefer på myndighetens stab, analysavdelningen, HR-avdelningen, avdelningen för personligt distansmöte och verksamhetsområdena för arbetssökande och arbetsgivare. Syftet med intervjuerna har varit att öka vår förståelse för specifika delar i Arbetsförmedlingens verksamhet, exempelvis om arbetsmarknadspolitiska bedömningar, uppföljning av verksamhet, ökad digitalisering av kundflöden eller arbete mot diskriminering i arbetslivet. Intervjuerna har även handlat om kunskapen på Arbetsförmedlingen om arbetsmarknadssituationen för arbetssökande över 55 år och hur prioriteringar görs mellan olika grupper av arbetssökande.

Samtliga intervjuer genomfördes via telefon och utgick från en intervjuguide som intervjupersonerna fick ta del av i förväg. Samtliga intervjuade har fått möjlighet att ta del av och kommentera minnesanteckningar från intervjun. Vi har använt programmet Nvivo för att sortera och analysera intervjumaterialet utifrån olika områden och frågor i granskningen.

Verksamhet riktad till arbetssökande

I granskningen har vi undersökt vilket stöd som arbetsförmedlare får i sitt arbete för att stötta arbetssökande över 55 år. Det kan handla om utbildning, styrdokument som handläggarstöd och riktlinjer eller olika bedömningsstöd för att genomföra arbetsmarknadspolitiska bedömningar av arbetssökandes stödbehov.

Vi har även intervjuat elva arbetsförmedlare som arbetar både på lokalkontor i olika regioner och på avdelningen för personligt distansmöte där arbetssökande får stöd via telefon och digitalt. Vi gjorde i ett första steg ett urval av kontor för att få en spridning från Arbetsförmedlingens olika regioner och arbetssätt gentemot arbetssökande (lokalkontor eller digitalt). Därefter valde Arbetsförmedlingen intervjuperson vid det utvalda kontoret.

Intervjuerna med arbetsförmedlare har syftat till att få en uppfattning om och hur Arbetsförmedlingens styrning påverkar arbetsförmedlares arbete med arbetssökande över 55 år. Intervjuerna har också syftat till att öka vår förståelse av Arbetsförmedlingens verksamhet och eventuella risker samt utmaningar och förbättringsområden som handläggarna ser i arbetet med arbetssökande över 55 år.

Vi har i möjligaste mån försökt triangulera intervjumaterialet med andra källor, som interna dokument på Arbetsförmedlingen och utredningar om Arbetsförmedlingen.

Intervjufrågor till arbetsförmedlare berörde följande områden:

- Generellt om arbetets inriktning och eventuellt fokus på särskilda grupper av arbetssökande
- Uppfattningar om möjligheterna för arbetssökande över 55 år att få arbete
- Särskilda arbetssätt i kontakten med arbetssökande över 55 år
- Om arbetsmarknadspolitiska bedömningar – användning av bedömningsstöd och att väga in ålder
- Beslut om insatser utifrån ålder
- Vilka grupper som prioriteras på Arbetsförmedlingen
- Utbildning eller information om arbetslöshet utifrån ålder och åldersdiskriminering
- Arbetsförmedlingens arbete för att motverka diskriminering
- Förbättringsmöjligheter i Arbetsförmedlingens arbete för att arbetssökande över 55 år ska återgå i arbete

Verksamhet riktad till arbetsgivare

Vi har även granskat Arbetsförmedlingens styrning av verksamhet som riktar sig till arbetsgivare genom dokumentstudier och intervjuer. Vi har gått igenom strategier, nationella överenskommelser med arbetsgivare och beskrivningar av arbetsgivararbetet i syfte att kartlägga de prioriteringar som har gjorts av verksamhetens inriktning. I tabell 7 redovisas vilka målgrupper som de 23 nationella överenskommelserna med arbetsgivare under 2020 riktade sig mot. En överenskommelse kan ha flera målgrupper.

Tabell 7 Arbetsförmedlingens överenskommelser med arbetsgivare utifrån angivna målgrupper av arbetssökande år 2020.

Målgrupp	Antal
Nyanlända/utomeuropeiskt födda	15
Personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga	8
Ungdomar	5
Arbetssökande som behöver stöd för att komma ut på arbetsmarknaden	4
Långtidsarbetslösa	4
Arbetssökande över 55 år	1

Vi har även intervjuat elva företagsrådgivare som på olika sätt ansvarar för kontakter med arbetsgivare inom sitt område. Företagsrådgivarna har valts ut från olika regioner i Sverige. Intervjuerna med företagsrådgivarna har berört arbetsgivares syn på arbetssökande över 55 år och hur Arbetsförmedlingen arbetar

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

gentemot arbetsgivare, se rutan nedan. Vissa frågor som ställdes till arbetsförmedlarna ställdes också till företagsrådgivarna, exempelvis om kunskap och prioriteringar av arbetssökande över 55 år på Arbetsförmedlingen.

Intervjufrågorna till företagsrådgivare berörde följande områden:

- Rollen företagsrådgivare
- Arbete inom särskilda branscher eller med olika typer av arbetsgivare
- Vilka arbetssökande som berörs av arbetsgivararbetet
- Möjligheterna att få arbete för arbetssökande över 55 år
- Utbildning eller information om arbetslöshet utifrån ålder och åldersdiskriminering
- Eventuellt stöd i arbetet som företagsrådgivare som rör ålder eller diskriminering
- Ny organisation med eget verksamhetsområde för arbetsgivararbetet
- Förbättringsmöjligheter i Arbetsförmedlingens arbete för att arbetssökande över 55 år ska återgå i arbete

Bilaga 2. En studie av nyinskrivna arbetssökande på Arbetsförmedlingen

Denna bilaga beskriver Riksrevisionens studie av nyinskrivna arbetssökandes sannolikhet att vara i arbete inom två år från inskrivning.

Bakgrund till studien

En förklaring till att arbetslöshetstiderna är längre för äldre arbetslösa skulle kunna vara att de allra flesta varit arbetslösa tidigare i livet och därmed har en svagare förankring på arbetsmarknaden. Utifrån denna förklaringsmodell kan man förvänta sig att de som blir arbetslösa efter att de fyllt 55, men inte har en tydlig arbetslöshetshistorik, skulle ha en låg risk att kvarstå i arbetslöshet. Riksrevisionen har därför analyserat om de som blir arbetslösa senare i livet, och inte varit inskrivna på Arbetsförmedlingen de senaste två åren, också har svårare att återgå i arbete jämfört med arbetslösa i yngre åldrar. Syftet har varit att på så sätt undersöka sannolikheten att komma i arbete för de arbetssökande som åtminstone de senaste två åren inte varit inskrivna på Arbetsförmedlingen, och därmed kan antas ha en något bättre förankring på arbetsmarknaden.

Vi har använt en linjär modell för att skatta sannolikheten att vara i arbete efter två år för nyinskrivna arbetssökande vid Arbetsförmedlingen. Med nyinskriven menas att den arbetslösa inte har varit inskriven på Arbetsförmedlingen under de senaste två åren. De arbetssökande blev inskrivna under perioden 1 januari 2015–30 april 2017. Alla individer har följts under två år efter att de blev inskrivna.

Vi har exkluderat vissa grupper av nyinskrivna från analysen: deltagare i etableringsprogrammet, personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, ungdomar som inte fyllt 25, deltagare i det förstärkta stödet från Försäkringskassan och de som vid inskrivningen var deltidsarbetssökande eller ombytessökande. Dessa grupper omfattar ungefär hälften av de nyinskrivna.

Analysen visar hur stor betydelse olika bakgrundsfaktorer som bland annat ålder, kön, födelseland och utbildningsnivå har för sannolikheten att vara i arbete. Därmed får man en uppfattning om vilka bakgrundsfaktorer som utgör riskfaktorer för att kvarstå i arbetslöshet. Resultaten ska inte tolkas som att de utgör kausala effekter av att ha en viss bakgrund.

Vi har använt oss av registerdata från tre olika myndigheter:

- *Arbetsförmedlingen*: Inskrivningstid och anledning till att den arbetssökande lämnat Arbetsförmedlingen och beslut om insatser.
- *Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringen (IAF)*: Om den sökande uppbar arbetslöshetsersättning och beslut om sanktioner.
- *Statistiska centralbyrån (SCB)*: Uppgifter om sökandes bakgrund, till exempel ålder, kön, födelse land och utbildningsnivå.

Ålder är en riskfaktor för nyinskrivna arbetssökande

Riksrevisionens analys visar att nyinskrivna arbetssökande mellan 55 och 64 år, utan tidigare historik av arbetslöshet de senaste två åren, har lägre sannolikhet att vara i arbete efter två år från inskrivningstillfället jämfört med yngre åldersgrupper, allt annat lika. Sambandet mellan ålder och risken för att kvarstå i arbetslöshet är betydande. Arbetssökande mellan 55 och 64 år har i genomsnitt 9,5 procentenheters lägre sannolikhet att vara i arbete efter två år jämfört med dem som är 45–54 år, allt annat lika. Det framgår av tabell 9. Den äldre åldersgruppen har i något högre uträkning subventionerade anställningar¹⁸¹ jämfört med yngre. Den ökade risken för arbetssökande 55–64 år att inte vara i arbete består därför av att de i mindre utsträckning får arbeten som inte är subventionerade.

Tabell 8 Sannolikheten att vara i arbete efter två år för nyinskrivna arbetssökande i olika åldersgrupper.

Ålder Referenskategori år 45–54 år	Sannolikhet att vara i arbete efter två år (%)	Sannolikhet att var i arbete med stöd (subventionerad anställning) efter två år (%)	Sannolikhet att vara i arbete utan stöd efter två år (%)
25–34 år	-3,59**	-0,45**	-3,14**
35–44 år	-1,27**	-0,10	-1,18**
55–64 år	-9,50**	0,34**	-9,85**
Medelvärde (%) samtliga nyinskrivna	53,84	2,96	50,87

** Signifikant på 1-procentsnivån. Källa: Riksrevisionens analys. Skattat med OLS. I analysen har vi kontrollerat för kön, födelse land, utbildningsnivå, arbetslöshetshistorik, rätt till arbetslöshetsersättning, utbildningsinriktning och kontorsspecifika effekter. Standardfelen är klustrade på kontorsnivå.¹⁸²

¹⁸¹ Vid en subventionerad anställning får arbetsgivaren ekonomisk kompensation för hela eller delar av lönekostnaden via bidrag eller skattekreditering.

¹⁸² Förenklat innebär det att vi i analysen tar hänsyn till att det kan finnas faktorer som påverkar samtliga arbetssökande vid ett givet kontor, samtidigt som till exempel åldersfördelningen kan skilja sig åt mellan kontoren.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Även om ålder är en viktig faktor för sannolikheten att kvarstå i arbetslöshet finns andra riskfaktorer som har ännu större betydelse enligt vår analys av nyinskrivna arbetssökande, se tabell 9. Personer som är födda i länder utanför Europa har, allt annat lika, 11–20 procentenheters lägre sannolikhet att vara i arbete än svenskfödda, beroende på vilket geografiskt område vi jämför med. De som har en högskoleutbildning har, allt annat lika, cirka 20 procentenheters högre sannolikhet att vara i arbete jämfört med de som bara har en grundskoleutbildning. Om den arbetssökande har rätt till arbetslöshetsersättning påverkar också sannolikheten för arbetslöshet. De som hade rätt till arbetslöshetsersättning hade, allt annat lika, 18 procentenheters större sannolikhet att vara i arbete än de som inte hade det.

Tabell 9 Samband mellan arbetssökandes egenskaper och sannolikheten att vara i arbete efter två år för nyinskrivna arbetssökande.

Variabel	Sannolikhet (%) att vara i arbete efter två år	Sannolikhet (%) att vara i arbete med stöd efter två år	Sannolikhet (%) att vara i arbete utan stöd efter två år
Födelseland (referenskategori är Sverige)			
Övriga Norden	-2,45**	-0,96**	-1,49*
Övriga Europa och andra anglosaxiska länder	-6,53**	1,30**	-7,83**
Mellanöstern och Nordafrika	-16,80**	4,30**	-21,10**
Afrika söder om Sahara	-19,92**	2,44**	-22,36**
Asien och Oceanien	-10,83**	3,62**	-14,45**
Latinamerika	-10,97**	1,02**	-11,99**
Uppgift saknas	-36,25**	-5,91**	-30,34**
Ålder (referenskategori är 45–54 år)			
25–34 år	-3,59**	-0,45**	-3,14**
35–44 år	-1,27**	-0,10	-1,18**
55–64 år	-9,50**	0,34**	-9,85**
65– år	-45,86**	-1,92**	-43,95**
Utbildningsnivå (referenskategori är grundläggande utbildning)			
Gymnasial utbildning	10,14**	-1,27**	11,41**
Eftergymnasial utbildning, ej högskola	10,48**	-1,23**	11,71**
Högskolestudier, ej examen	16,63**	-1,93**	18,57**
Högskoleexamen, 2–3 år	20,32**	-1,97**	22,29**
Högskoleexamen, 4 år eller mer	21,03**	-2,16**	23,19**
Forskarutbildning	19,25**	-2,42**	21,67**
Uppgift saknas	8,73**	3,05**	5,68**

ARBETSSÖKANDE ÖVER 55 ÅR – REGERINGENS OCH ARBETSFÖRMEDLINGENS STYRNING OCH PRIORITERINGAR

Variabel	Sannolikhet (%) att vara i arbete efter två år	Sannolikhet (%) att vara i arbete med stöd efter två år	Sannolikhet (%) att vara i arbete utan stöd efter två år
Arbetslöshetshistorik (referenskategori är ej inskriven för 2–5 år sedan)			
Inskrivna för 2–5 år sedan	-3,48**	-0,53**	-2,96**
Arbetslöshetsersättning vid inskrivningen (referenskategori är ej rätt till arbetslöshetsersättning)			
Rätt till arbetslöshetsersättning	17,73**	0,15*	17,58**
Konstant	52,18**	-0,53**	52,71**
Antal observationer	259 259	259 259	259 259
Justerat R2-värde	0,13	0,03	0,15

* Signifikant på 5-procentsnivån, ** Signifikant på 1-procentsnivån. Källa: Riksrevisionens analys. Skattat med OLS. Observationer är arbetssökande. I analysen har vi även kontrollerat för utbildningsinriktning och kontorspecifika effekter. Standardfelen är klustrade på kontorsnivå.

Bilaga 3. Bedömningsstöd för att göra arbetsmarknadspolitiska bedömningar

Denna bilaga beskriver övergripande de två olika bedömningsstöd som utvecklats av Arbetsförmedlingen som stöd för arbetsförmedlare att göra arbetsmarknadspolitiska bedömningar av arbetsökandes avstånd till arbetsmarknaden och stödbehov.

Nuvarande frivilligt digitalt bedömningsstöd

Arbetsförmedlingen införde 2012 ett bedömningsstöd som skulle användas för att göra den arbetsmarknadspolitiska bedömningen av arbetsökandes stödbehov vid inskrivning. Bedömningsstödet är ett verktyg som ger en prognos om den arbetsökandes risk för långtidsarbetslöshet och bygger på statistiska jämförelser utifrån empiri av 2010 års arbetslöshetsepisoder.¹⁸³ Bedömningsstödet fylls i manuellt av arbetsförmedlaren i mötet med den arbetsökande. De uppgifter som efterfrågas är:

- åldersgrupp
- funktionsnedsättning
- födelseland
- utbildningsnivå
- arbetslöshetsersättning
- inskrivningsmånad
- yrkesgrupp
- senast arbetslös
- arbetslöshetshistoria
- erfarenhet i sökt yrke
- utbildning i sökt yrke
- arbetslöshet i hemkommun.

Det finns ingen dokumentation på Arbetsförmedlingen om valet av faktorer och de kategorier som togs fram för varje faktor, exempelvis för ålderskategorierna. I bedömningsstödet är 35–49 år referenskategori för ålder. Yngre åldrar (under 20 år, 20–24 år och 25–34 år) har lägre sannolikhet för långtidsarbetslöshet än referenskategorierna. De äldre ålderskategorierna 50–59 år och 60–64 år har högre sannolikhet för långtidsarbetslöshet. Den äldsta ålderskategorin har högst sannolikhet för långtidsarbetslöshet.¹⁸⁴

¹⁸³ Assadi och Lundin, *Enhetlighet och träffsäkerhet i arbetsmarknadspolitiken: Hur använder arbetsförmedlare statistisk profilering i mötet med den arbetsökande?*, 2014.

¹⁸⁴ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2020-05-12 och 2020-08-12.

Bedömningsstödet väger samman hur olika egenskaper hos enskilda samvarierar med tid i arbetslöshet och rekommenderar utifrån det behov av stöd enligt följande fyra nivåer:¹⁸⁵

- bör ha mycket goda möjligheter till arbete
- bör ha goda möjligheter till arbete
- överväg behov av stöd för ökade möjligheter till arbete.
- behov av stöd för ökade möjligheter till arbete. Överväg insatser för att förhindra långvarig arbetslöshet.

Arbetsförmedlaren ska göra en samlad bedömning av den arbetssökandes förutsättningar och behov för att hen på snabbast sätt ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden, både utifrån bedömningsstödet rekommendation och sin egen professionella bedömning under det personliga mötet med den arbetssökande.¹⁸⁶

Nytt statistiskt bedömningsstöd testas i Rusta och matcha

Inför den kommande reformeringen av Arbetsförmedlingen testas den nya matchningstjänsten Kundval Rusta och matcha (KROM) i 32 kommuner.¹⁸⁷ Urvalet av deltagare till KROM görs med hjälp av ett nytt statistiskt bedömningsstöd. Bedömningsstödet används för att göra den arbetsmarknadspolitiska bedömningen av arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden och behov av stöd. Stödet är obligatoriskt att använda för de arbetsförmedlare som omfattas av försöksverksamheten.

I samband med att den arbetssökande skriver in sig på Arbetsförmedlingen inhämtas automatiskt en mängd olika uppgifter om den arbetssökande och arbetsmarknaden. Informationen ligger till grund för en automatiserad bedömning av stödbehov, en så kallad profilering, och om den arbetssökande ska erbjudas KROM. Om bedömningen är att den arbetssökande ska erbjudas KROM anges vilken omfattning av stöd som ska ges och vilken ersättning till den externa leverantören som är lämplig.¹⁸⁸

Bedömningsstödet bygger på ett 30-tal faktorer kopplat till den enskilda individen och till arbetsmarknaden:

- ålder
- postnummer
- postort
- kommun
- län

¹⁸⁵ Arbetsförmedlingen, "Insatser för att förhindra långvarig arbetslöshet", hämtad 2021-02-15.

¹⁸⁶ Ibid. Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2020-04-14.

¹⁸⁷ Utvecklandet av den nya tjänsten och bedömningsstödet är en del av ett regeringsuppdrag till Arbetsförmedlingen, se regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Arbetsförmedlingen.

¹⁸⁸ Arbetsförmedlingen, *Förbereda för reformeringen av myndigheten*, 2020, och *Handläggarstöd rusta och matcha*, 2020.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

- utbildningsnivå
- utbildningsinriktning
- sökta yrkesgrupper (upp till 4 grupper)
- kön
- A-kassa tillhörighet
- födelseland
- månad för inskrivning
- antal dagar man var inskriven under föregående inskrivningsperiod
- antal dagar sedan man var inskriven föregående period
- antal tidigare inskrivningsperioder
- antal dagar man fått insatser under tidigare inskrivningsperioder
- vilka olika program som man deltagit i under tidigare inskrivningsperioder
- antal dagar sedan den arbetssökande fick uppehållstillstånd (för nyanlända)
- funktionshinder
- arbetslöshetsnivå i postnummerområdet
- medianinkomst i postnummerområdet
- utbildningsnivå i postnummerområde
- medborgarskapsfördelning i postnummerområdet
- ensamhushållsandel i postnummerområdet.

Den arbetssökande kallas sedan till ett möte med en arbetsförmedlare (vanligen via telefon). Inför mötet får den arbetssökande möjlighet att svara på ett antal kompletterande frågor. Arbetsförmedlingen har tagit fram frågorna utifrån erfarenhet och forskning om vilka förutsättningar som påverkar individens möjlighet att få arbete. De kompletterande frågorna är följande (anges utan svarsalternativ):

- Vad gjorde du innan du blev arbetslös?
- Hur är dina kunskaper i svenska?
- Vet du vilket eller vilken typ av jobb du helst skulle vilja ha?
- Vet du vad du vill studera?
- Jag tror att jag kommer få ett arbete eller börja studera inom 3 månader.
- Vet du hur många jobb du kommer att söka under den närmsta månaden?
- Är det något som gör det svårt för dig att flytta eller långpendla för att få ett jobb?
- Vilken var din arbetsinkomst en vanlig månad det senaste året?
- Har du något hinder som gör det svårare att söka och få ett jobb?
 - Har du något hälsoproblem som kan påverka dina möjligheter att få ett jobb?
 - Har du någon funktionsnedsättning som kan påverka dina möjligheter att få ett jobb?

Under arbetsförmedlarens möte med den arbetssökande kompletteras och kvalitetssäkras den digitala informationsinhämtningen och uppdateras vid behov genom att en ny profilering görs. Informationsinhämtningen är därmed både

automatiserad och manuell med möjlighet till muntlig komplettering och avstämning mellan arbetsförmedlare och arbetssökande.¹⁸⁹

Det statistiska bedömningsstödet bedömer sannolikheten att den arbetssökande får en osubventionerad anställning inom sex månader. Denna sannolikhet relateras även till inskrivningstiden. Det innebär exempelvis att en arbetssökande som bör ha hög sannolikhet att hitta arbete inom sex månader, men trots det varit inskriven i många dagar blir aktuell för KROM.¹⁹⁰ Det statistiska bedömningsstödet profilerar de arbetssökande i tre olika grupper:

1. arbetssökande som står nära arbetsmarknaden och bedöms klara sig själva med mindre stödinsatser, till exempel Arbetsförmedlingens digitala självservicejänster
2. arbetssökande som är aktuella för KROM. Dessa delas in i tre olika nivåer av stödbehov: A, B och C. Detta styr även ersättningen till leverantören.
3. arbetssökande som bedöms stå så pass långt från arbetsmarknaden att de behöver vidare utredning och fördjupat stöd.

Arbetsförmedlaren bedömer om den automatiskt genererade bedömningen är lämplig och kan under vissa förutsättningar frångå stödets rekommendation.¹⁹¹

Utifrån Arbetsförmedlingens uppdrag och anslag kan gränserna justeras för vilka som får ta del av KROM. Spårindelningen ändrades exempelvis i maj 2020 för att öka volymen av arbetssökande som beviljades KROM.¹⁹²

¹⁸⁹ Arbetsförmedlingen, *Förbereda för reformeringen av myndigheten*, 2020.

¹⁹⁰ Arbetsförmedlingen, *Ny nivåindelning statistiskt bedömningsstöd Rusta och matcha*, 2020.

¹⁹¹ Arbetsförmedlingen, *Förbereda för reformeringen av myndigheten*, 2020.

¹⁹² Arbetsförmedlingen, *Ny nivåindelning statistiskt bedömningsstöd Rusta och matcha*, 2020.

Bilaga 4. Sammanställning av mål och uppdrag i Arbetsförmedlingens regleringsbrev

I denna bilaga finns två sammanställningar av vilka grupper av arbetssökande som omfattas av mål och uppdrag i regeringens regleringsbrev till Arbetsförmedlingen.

Tabell 10 Grupper av arbetssökande som berörs av mål i Arbetsförmedlingens regleringsbrev.

År	Kort utbildning	Funktionsnedsättning	Nyanlända	Ungdomar	Långtidsarbetslösa
2015			Mål anges	Mål anges	Mål anges
2016			Mål anges	Mål anges	Mål anges
2017	Mål anges	Mål anges	Mål anges	Mål anges	Mål anges
2018	Mål anges	Mål anges	Mål anges	Mål anges	Mål anges
2019					
2020	Mål anges		Mål anges	Mål anges	Mål anges

Källa: Riksrevisionens sammanställning. Mål som inte avser särskilda grupper av arbetssökande ingår inte.

Tabell 11 Grupper av arbetssökande som berörs av en eller flera uppdrag i Arbetsförmedlingens regleringsbrev.

År	Kort utbildning	Funktionsnedsättning	Nyanlända	Ungdomar	Långtidsarbetslösa	Sjukskrivna
2010		Uppdrag anges	Uppdrag anges	Uppdrag anges	Uppdrag anges	Uppdrag anges
2011		Uppdrag anges	Uppdrag anges	Uppdrag anges	Uppdrag anges	Uppdrag anges
2012		Uppdrag anges	Uppdrag anges	Uppdrag anges	Uppdrag anges	Uppdrag anges
2013		Uppdrag anges	Uppdrag anges	Uppdrag anges	Uppdrag anges	Uppdrag anges
2014	Uppdrag anges	Uppdrag anges	Uppdrag anges	Uppdrag anges	Uppdrag anges	Uppdrag anges
2015	Uppdrag anges	Uppdrag anges	Uppdrag anges	Uppdrag anges		Uppdrag anges
2016		Uppdrag anges	Uppdrag anges	Uppdrag anges		Uppdrag anges
2017		Uppdrag anges	Uppdrag anges	Uppdrag anges	Uppdrag anges	Uppdrag anges

ARBETSSÖKANDE ÖVER 55 ÅR – REGERINGENS OCH ARBETSFÖRMEDLINGENS STYRNING OCH PRIORITERINGAR

År	Kort utbildning	Funktionsnedsättning	Nyanlända	Ungdomar	Långtidsarbetslösa	Sjukskrivna
2018	Uppdrag anges	Uppdrag anges	Uppdrag anges	Uppdrag anges	Uppdrag anges	Uppdrag anges
2019	Uppdrag anges	Uppdrag anges	Uppdrag anges	Uppdrag anges	Uppdrag anges	Uppdrag anges
2020	Uppdrag anges	Uppdrag anges	Uppdrag anges		Uppdrag anges	Uppdrag anges

Källa: Riksrevisionens sammanställning.¹⁹³

¹⁹³ Samtliga angivna grupper av arbetsökande omfattas, undantaget uppdraget om romsk inkludering 2020. Arbetsförmedlingen har även fått mer generella uppdrag som inte omfattar en specifik målgrupp och dessa ingår inte i sammanställningen.

Många arbetssökande över 55 år fastnar i långa perioder av arbetslöshet. Riksrevisionen har därför granskat om regeringens och Arbetsförmedlingens styrning möjliggör ett effektivt arbete för att äldre arbetssökande ska återgå i arbete.

Trots att en hög ålder ökar risken för långtidsarbetslöshet, tar inte Arbetsförmedlingen hänsyn till det i myndighetens interna styrning. En orsak till det är att regeringens styrning mot särskilda grupper av arbetssökande i regleringsbrev till Arbetsförmedlingen har varit alltför omfattande. Äldre arbetssökande har heller inte omfattats av regeringens styrning. Det har minskat utrymmet för Arbetsförmedlingen att bedöma vilka arbetssökande som befinner sig längre från arbetsmarknaden, och som därmed ska prioriteras enligt myndighetens instruktion. Arbetsförmedlingen väger dessutom sällan in ålder i bedömningen av enskilda arbetssökandes stödbehov. Sammantaget ser Riksrevisionen en risk för att de äldre arbetssökande som befinner sig längre från arbetsmarknaden inte får det stöd som de behöver.

Riksrevisionen rekommenderar därför att regeringens styrning tydligare stödjer Arbetsförmedlingens uppgift att prioritera de arbetssökande som står längre från arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen bör utforma sina prioriteringar utifrån en analys av de arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden, baserat på ett flertal faktorer, däribland ålder. Arbetsförmedlingen behöver även förstärka arbetet för att motverka åldersdiskriminering i arbetslivet.

ISSN 1652-6597
ISBN 978-91-7086-587-9

RIKSREVISIONEN

BOX 6181
S:T ERIKSGATAN 117, 102 33 STOCKHOLM
08-5171 4000 | WWW.RIKSREVISIONEN.SE

Arbetsmarknadsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 september 2021

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Bolund, Johansson, Baylan, Hultqvist, Andersson, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Ernkrans, Lindhagen, Hallberg, Nordmark, Micko, Stenevi, Olsson Fridh

Föredragande: statsrådet Eva Nordmark

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om arbetssökande över 55 år