

3

förslag för en bättre reformering av Arbetsförmedlingen



FACKFÖRBUNDET ST

Fackförbundet ST

Referens: Fackförbundet ST

Formgivning: Kajsen Burell, Printempo

Foto: Hussein El-alawi / Sydsvenskan / TT

Artikelnummer: 0025

Inledning

Det finns en stark politisk vilja att göra en omfattande reformering av Arbetsförmedlingens verksamhet. Under de senaste åren har myndigheten genomgått en stor förändring som har påverkat Arbetsförmedlingens funktion. Myndigheten har tvingats till stora neddragningar på vissa delar av verksamheten, och initierat satsningar på andra områden som ännu inte fått fullt genomslag.

Fackförbundet ST menar att det under denna tid av förändringar har förts en offentlig och politisk debatt om Arbetsförmedlingen som inte skildrar myndighetens utveckling och framtida reformering på ett korrekt sätt.

Fackförbundet ST är det största fackförbundet inom statlig verksamhet med cirka 95 000 medlemmar som arbetar på statligt uppdrag och med ansvar för den samhällsbärande infrastrukturen. Förbundet organiserar följaktligen en stor del av de anställda på Arbetsförmedlingen.

Vi vill här lyfta fram tre effekter av förändringarna av Arbetsförmedlingen som skett och planeras ske som vi menar får stora negativa konsekvenser. De som påverkas är såväl de arbetssökande, som de anställda på myndigheten och i förlängningen hela samhället. Konsekvenserna har påverkat Arbetsförmedlingens förmåga att fullfölja sitt uppdrag, utan att själva uppdraget har omformulerats eller varit föremål för debatt. Utifrån de beslut som tagits på såväl politisk som myndighetsnivå har det heller inte varit tydligt om syftet med förändringarna och reformeringen har varit att ge dessa effekter. Våra slutsatser kring detta leder fram till tre konkreta vägval framåt för reformeringen av Arbetsförmedlingen och för svensk arbetsmarknadspolitik. En arbetsmarknadspolitik som får hela Sverige att hålla ihop.

Mindre resurser till dem som behöver mest stöd

Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen anger att Arbetsförmedlingen ska verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att

1. effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft
2. prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden
3. bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt.

Det första uppdraget utför Arbetsförmedlingen genom att till exempel att leverera förmedlingstjänster för att söka arbete, genom rekryterings-tjänster för arbetsgivare och genom att ta fram en infrastruktur för matchning. Kort sagt – det som gett myndigheten dess namn.

Att sammanföra arbetssökande med arbetsgivare – ”matchning” – är Arbetsförmedlingen långt ifrån ensam om att sköta i samhället, en stor del av alla lediga platser tillsätts genom andra aktörers kanaler. Myndigheten konstaterar själv i sin årsredovisning att utvecklingen på arbetsmarknaden som helhet visar att matchningen har försämrats de senaste åren. Orsaken anges framförallt vara att den långa högkonjunkturen har inneburit att de arbetssökande som stått nära arbetsmarknaden har fått arbete, medan de som kvarstår som arbetssökande generellt står längre ifrån arbetsmarknaden.¹ Färre personer kan med andra ord kliva rakt in i en anställning utan att först behöva ta del av olika stödåtgärder.

Detta leder in på den andra delen av Arbetsförmedlingens uppdrag – att prioritera de som står långt från arbetsmarknaden. Detta uppdrag utför myndigheten främst genom att leverera rustande och stödjande insatser, arbeta med program med aktiviteter och aktivitetsstöd, och genom att skapa subventionerade anställningar. Förutom att detta är en prioriterad uppgift, har målgruppen för den typen av insatser blivit större, då andelen av de inskrivna

¹ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019

vid Arbetsförmedlingen som står längre ifrån arbetsmarknaden jämfört med tidigare år har ökat.

Den förändring som Arbetsförmedlingen har genomgått under de senaste åren har dock inte tagit fasta på denna utveckling. I bilden nedan, *Arbetsförmedlingens insatser* åskådliggörs hur Arbetsförmedlingen har fördelat sina resurser mellan att ”matcha” och ”rusta”. De delar av myndighetens verksamhet som fokuserar på grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden minskar i omfattning under perioden 2017–2019. Anledningen till detta menar Arbetsförmedlingen själv beror på anslagsförändringar, att myndigheten genomgår en förändringsprocess, och att personal förflyttats till att arbeta med distanstjänster, vilket minskat utrymmet för att arbeta med rustande och stödjande verksamhet. Noterbart är att det alltså inte är frågan om ett minskat behov av dessa tjänster som ligger bakom utvecklingen.

Samtidigt lägger Arbetsförmedlingen alltmer resurser på olika tjänster för att söka arbete, det som kallas ”matchning”. Som skäl för detta anger myndigheten omfördelningen av tillgängliga personalresurser och kundförflyttningen till service på distans och digitala

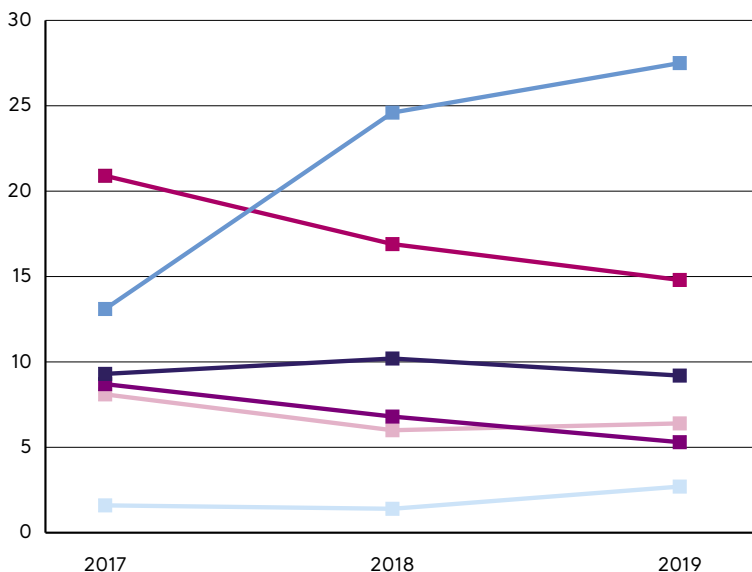
tjänster. Inom området matchning har en större del av arbetet skett via distans- och digitala kanaler jämfört med till exempel insatserna inom området rusta. I diagrammet syns denna utveckling mot allt större fokus på matchning tydligt.

Den här utvecklingen framträder konkret när myndigheten förändrar sin personalsammansättning. Det minskade förvaltningsanslaget angavs som skäl för att lägga ett historiskt stort varsel om 4 500 tjänster 2019. Detta besked i kombination med en politisk debatt om myndighetens framtid ledde också till en stor personalflykt från Arbetsförmedlingen, där många erfarna medarbetare lämnade. Myndigheten har kraftigt minskat på antalet anställda inom yrkeskategorier som psykologer, socialkonsulenter och arbetsterapeuter. Yrkesgrupper som till stor del arbetar med personer som står längre ifrån arbetsmarknaden. Under hösten i år har myndigheten istället rekryterat omkring 430 beslutshandläggare som har till uppgift att öka antalet arbetssökande i matchningstjänsterna.

Sammanfattningsvis har Arbetsförmedlingen genomgått en förändring de senaste åren, där allt större del av myndighetens resurser läggs på grupper

Arbetsförmedlingens insatser

Andel i %



Rusta

- Subventionerade anställningar
- Program och aktiviteter med aktivitetsstöd
- Rustande och stärkande insatser

Matcha

- Infrastruktur för matchning
- Rekryteringstjänster för arbetsgivare
- Tjänster för att söka arbete

Insatser för att matcha arbetssökande ökar, medan insatser för att rusta och ge stöd minskar.

Källa: Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019

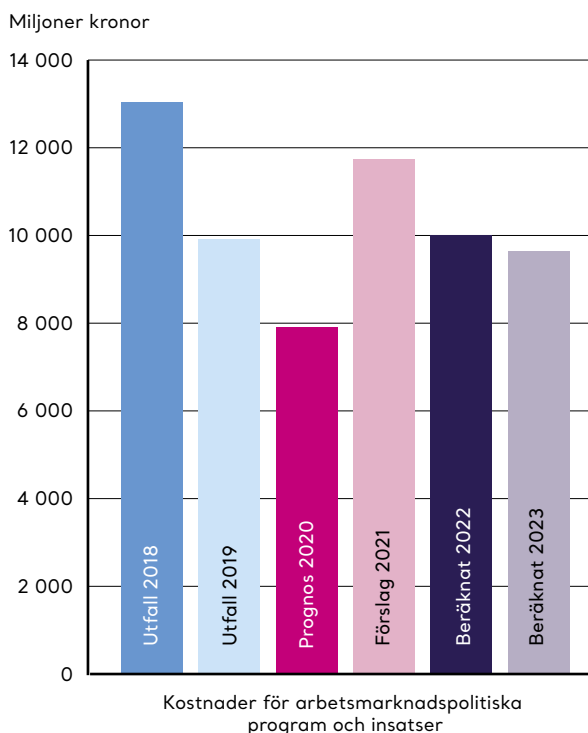
som står relativt nära arbetsmarknaden, medan allt mindre resurser läggs på de som står långt ifrån arbetsmarknaden. Detta har inte skett som en följd av ett förändrat behov, utan som en konsekvens av en förändring i myndighetens arbetssätt.

Kommer denna utveckling då att fortsätta när Arbetsförmedlingen reformeras? Av januariavtalet framgår att framtidens Arbetsförmedlingen ska finnas kvar som statlig myndighet, men vara fokuserad på myndighetsansvar i form av kontroll av arbetsökande och av fristående aktörer, arbetsmarknadspolitisk bedömning, digital infrastruktur samt statistik och analys. Matchandet och rustandet av arbetsökande för de lediga jobben ska företrädesvis utföras av fristående aktörer.

Matchningstjänsterna ska både rusta och matcha arbetsökande, där ersättningen till leverantörerna differentieras utifrån hur nära arbetsmarknaden deltagare i tjänsten står. Det uttalade syftet är att ge leverantören incitament att stödja alla arbetsökande i tjänsten. I sin rapport till regeringen skriver Arbetsförmedlingen att en stor del av de arbetsökande i målgruppen för dessa tjänster står långt ifrån arbetsmarknaden.

Men detta konstaterande står i skarp kontrast till vilka krav man ställer på deltagarna i matchningstjänsterna. För det första är utformningen av matchningstjänsterna sådan att enbart arbetsökande som bedöms kunna påbörja en anställning inom tolv månader ska få ta del av de nya tjänsterna. Inför reformeringen skriver Arbetsförmedlingen till regeringen att arbetsökanden som är i behov av arbetsförberedande insatser inte omfattas av de nya matchningstjänsterna.² Detta utesluter den

Anslag till arbetsmarknadspolitiska program och insatser



I regeringens budget framgår att anslaget totalt kommer att minska, samtidigt som en större del ska gå till inköp av matchningstjänster.

Källa: Regeringens Budgetproposition 2021

allt större grupp arbetsökande som idag står långt ifrån arbetsmarknaden.

Samtidigt förändras sammansättningen och förutsättningarna för de arbetsökande radikalt i och med pandemin. Antalet långtidsarbetslösa stiger också kraftigt. I juli 2020 hade närmare 165 000 personer varit utan arbete i tolv månader

” En systematisk omfördelning av resurser, från den grupp av arbetsökande som behöver mest stöd till de som inte behöver lika mycket.

² Arbetsförmedlingens Återrapport regleringsbrev 2020

eller mer. Det är 16 procent fler än i juli förra året. Många av de långtidsarbetslösa har en låg utbildningsnivå, så mycket som en tredjedel saknar fullständig gymnasieutbildning. Kraftfulla insatser behöver riktas mot denna grupp för att den inte ska riskera att hamna i varaktigt utanförskap när konkurrensen om jobben ökar.

Men varken i innevarande eller kommande statsbudget finns något ökat utrymme för att satsa på att denna grupp ska komma i arbete. Bilden ovan visar hur budgetens anslag för arbetsmarknadspolitiska program och insatser dras ner. I detta anslag ingår också en allt större kostnad för de fristående matchningstjänsterna, vilket alltså ytterligare urholkar möjligheterna att leverera insatser för de som står längst ifrån arbetsmarknaden.³

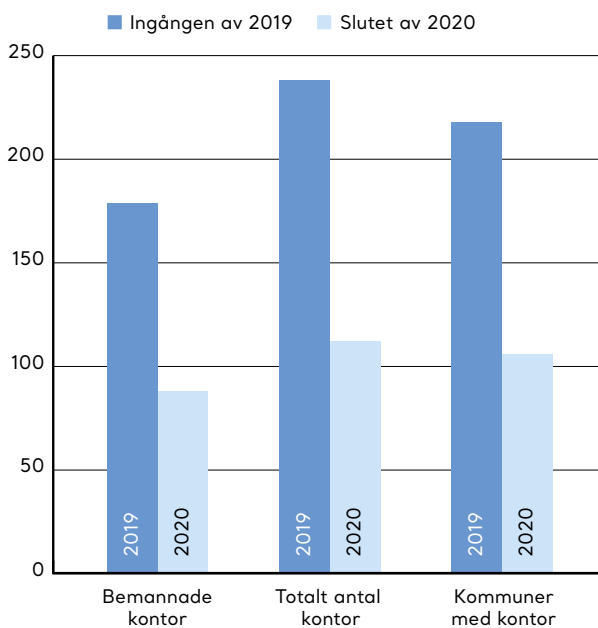
Allt detta sammantaget leder till slutsatsen att det har skett en systematisk omfördelning av resurser. Från den grupp av arbets sökande som behöver mest stöd för att kunna komma ut på arbetsmarknaden, till grupper som inte behöver lika mycket stöd. Detta har skett utan att myndighetens uppdrag har förändrats. Det går därför inte att säga om omfördelningen är avsiktlig eller inte, men att den ägt rum och planeras fortgå råder det inga tvivel om.

Minskad lokal närvaro drabbar de som behöver mest stöd

Förändringarna på Arbetsförmedlingen har de senaste åren lett till en nedläggning av myndighetens kontor ute i landet. 2019 lades 132 kontor ned och trots en viss återföring av medel i budgeten för detta ändamål har myndigheten idag endast 88 fast bemannade kontor i hela landet.

Kontorsnedläggningarna är en direkt konsekvens av budgetnedskärningar, men också en förberedelse inför kommande beslut kring reformeringen av Arbetsförmedlingen. I januariavtalet uttrycks tydligt att Arbetsförmedlingen ska reformeras i grunden och ersättas av ett LOV-baserat system där fristående aktörer matchar och rustar arbets sökande för de

Antal Arbetsförmedlingskontor 2019–2020



Källa: Arbetsförmedlingen

lediga jobben. Det är denna förändring som myndigheten redan påbörjat genom att minska på den fysiska närvaron ute i landet.

Arbetsförmedlingens ledning verkar sätta stort hopp till att digitala lösningar ska ersätta de nedlagda kontoren. Av den senaste årsredovisningen framgår att medel för utveckling och underhåll av digitala tjänster för arbetsgivare och arbets sökande mer än fördubblades från 2018 till 2019. Den digitala utvecklingen är bra, men den räcker inte hela vägen. Framförallt gynnar digitala kontaktvägar resursstarka grupper och de som redan innan har mindre behov av stöd från Arbetsförmedlingen. I sig innebär alltså det starka fokuset på digitala kontakter att resurser flyttas från de som står längre ifrån arbetsmarknaden, har mer behov av direkt stöd och bor i glesbygd till de som har lättare både att hantera digitala kontaktvägar och att få en ny anställning.

De kontor som finns kvar ute i landet får också ett större antal arbets sökande att ge service. Dessutom

³ Regeringens budgetproposition 2021 UO14

kommer omkring en fjärdedel av de kvarvarande kontoren att ha så kallad mobil bemanning, det vill säga att personal från andra kontor reser dit och är på plats ett antal timmar i veckan. ST har flera gånger pekat på att detta kommer att leda till att stödet till de arbetssökande kommer att försämrats, det blir svårare att få ett personligt möte och handläggningstiderna blir längre. På många håll resulterar det i sämre service till de arbetssökande som behöver det mest.

Arbetsförmedlingens lokala närvaro handlar inte om att bara ”hänga upp skylten” vid en lokal utan måste fyllas med innehåll. Myndigheten behöver kunna ge både enklare och mer kvalificerad service till de som har behov där de digitala lösningarna inte räcker till. Det kan till exempel handla om att säkra möjligheterna att skriva in sig och förstå de beslut myndigheten fattar. Än viktigare är det fördjupade stöd framförallt långtidsarbetslösa är i behov av för att kunna närma sig arbetsmarknaden. En stor del av Arbetsförmedlingens dagliga verksamhet har tidigare haft fokus på gruppen långtidsarbetslösa, där många är i behov av ett omfattande arbetsmarknadsstöd som också innebär personliga möten och kontakter. Det är framför allt för dessa som Arbetsförmedlingens lokala närvaro är så viktig och de som i första hand drabbas om myndigheten är frånvarande.

När allt mer av Arbetsförmedlingens budget läggs på privata aktörer med matchningsuppdrag



Den lokala närvaron minskar i och med reformen, trots löften om motsatsen.

förstärks denna tendens ytterligare. Inga krav på lokal närvaro ställs på de privata aktörerna i systemets nuvarande utformning. Företrädare för Almega uttrycker själva att problemet med vita fläckar kan avhjälpas bland annat genom ”att öppna upp för leverans av tjänster på distans eller via mobila lösningar”.⁴ ST ser därför en risk att privata aktörer, framförallt av kostnadsskäl, till stor del kommer att använda sig av digitala lösningar.

Vi ser alltså flera samverkande faktorer som riskerar att leda till att den lokala närvaron minskar i och med reformen, trots löften om motsatsen. De medel som tillförts myndigheten för att säkerställa lokal närvaro är på sikt så begränsade att de inte kompenserar för den större urholkning av anslaget som pågått sedan 2017.

Sämre likvärdighet och samverkan när lokala kontor stängs ner

En ytterligare aspekt av hur reell lokal närvaro påverkar stödet till de som har en lång väg att gå för att komma in på arbetsmarknaden har att göra med samverkan mellan Arbetsförmedlingen, kommunen och det lokala näringslivet. Arbetsförmedlare med lokal förankring och utrymme för anpassning till de lokala förutsättningar som råder har både större större möjligheter att hjälpa en arbetssökande till sysselsättning och är en viktig partner för kommunerna.

Företrädare för flera kommuners arbetsmarknadsenheter lyfter just detta i samtal som ST haft under hösten. Bland annat i Eslövs kommun har den nyligen genomförda nedläggningen av Arbetsförmedlingens lokala kontor lett till att det lokala arbetsmarknadsrådet mellan kommun, näringsliv och Arbetsförmedling lags ner. Att man från kommunens sida saknar stödet från initierade arbetsförmedlare med goda kunskaper om de lokala förhållandena är tydligt. I Melleruds kommun menar de kommunala tjänstemännen att förlusten av det lokala arbetsförmedlingskontoret lett till att

⁴ SKR:s oro för vita fläckar är obefogad Debattartikel Altinget 2020-11-27



Kommunerna fått ta ett allt större ansvar för de arbetslösa i takt med att Arbetsförmedlingen monterats ner.

kommunens arbete präglas av en ny tröghet. Man upplever samverkan med kommunen och det lokala näringslivet som bristfällig och lokal anpassning är svår då Arbetsförmedlingen upplevs vara svårtillgänglig och ”för långt borta”.⁵

Kommunerna och Arbetsförmedlingen har gemensamma intressen när det gäller stöd till de arbetsökande och en positiv, lokal utveckling. Strategisk samverkan på ledningsnivå är viktig för en fungerande sådan på individnivå. Ofta krävs insatser från flera aktörer och dessa insatser behöver hänga samman i ett samlat arbetsmarknadsstöd. Annars riskerar en etablering att dröja och insatserna kan bli parallella. Detta gäller framför allt de i långtidsarbetslöshet.

Ur ett arbetsgivarperspektiv behövs samverkan för kompetensförsörjningen. För att matchningen till jobben ska vara framgångsrik är kunskapen om och kontakterna med det lokala näringslivet angelägen. Det underlättar betydligt om arbetsgivarna har en tydlig ingång till Arbetsförmedlingen.

Kommunerna har också en mer positiv bild av Arbetsförmedlingens stöd till arbetssökande och operativ och strategisk samverkan med kommunen på de orter där myndigheten finns lokalt närvarande jämfört med orter där myndigheten är frånvarande.⁶

Frågan om samverkan mellan myndigheten, kommunen och det lokala näringslivet är starkt kopplad till möjligheten att ge stöd till de som står långt från arbetsmarknaden. Att den lokala förankringen är viktig och att de som drabbas av att den fungerar dåligt är de som befinner sig långt från arbetsmarknaden bekräftas av flera kommunföre-

trädare ST pratat med. Ett av många exempel är från Nordmalings kommun, där menar man att avsaknaden av lokalt kontor och det faktum att arbetssökande behöver ta sig in till centralorten Umeå alternativt använda sig av digitala kontaktvägar fungerar dåligt för just de som är i allra störst behov av stöd.⁷

Den viktiga samverkan mellan kommun, Arbetsförmedling och lokalt näringsliv som syftar till att stötta långtidsarbetslösa men som också bidrar till att hjälpa lokala arbetsgivare med kompetensförsörjning har minskat till följd av nedskärningarna hos myndigheten. För de flesta kommuner är det en god investering att lägga resurser på att hjälpa framförallt långtidsarbetslösa ut i arbete istället för att riskera en mer permanent kostnad i form av försörjningsstöd för de som skrivits ut från Arbetsförmedlingen. En tydlig konsekvens av detta är att kommunerna fått ta ett allt större ansvar för de arbetslösa i takt med att Arbetsförmedlingen monterats ner. Resultatet av nedskärningarna på Arbetsförmedlingen innebär alltså ingen tydlig minskning av den offentliga sektorns totala utgifter utan snarare en förskjutning av kostnader från statlig till kommunal nivå.

Vad leder reformeringen till?

Sammanfattningsvis ser vi att den fortsatta reformeringen av Arbetsförmedlingen i sin nuvarande form kommer att förstärka följande negativa effekter som vi redan ser tydliga tecken på.

- Resurser flyttas från de som står längre ifrån arbetsmarknaden och behöver mer stöd från Arbetsförmedlingen till den grupp som har lättare

⁵ Intervjuer med tjänstemän på kommunens arbetsmarknadsenhet i Eslöv, Mellerud, Rättvik och Nordmalings kommun under september och oktober 2020

⁶ Kommunala perspektiv på arbetsmarknadspolitiken 2020, Sveriges Kommuner och Regioner, 2020

⁷ Intervju med tjänstemän på Nordmalings kommuns arbetsmarknadsenhet (oktober – september 2020)

att hitta ett nytt arbete. Detta sker främst genom att mer resurser läggs på olika typer av matchningstjänster som ska förmedlas av fristående aktörer, samtidigt som resurserna för att ge stöd till arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden minskar.

- Nedläggningen av Arbetsförmedlingens lokala kontor och urholkningen av Arbetsförmedlingens resurser ute i landet drabbar framförallt de som behöver mer personligt stöd från myndigheten och där digitala kontakter inte räcker till. Nyanlända, långtidsarbetslösa, de som saknar gymnasieutbildning och andra grupper med svag förankring på arbetsmarknaden missgynnas av den tydliga satsningen på digitalisering och centralisering. Detta riskerar att leda till en tudelad arbetsmarknad med permanent långtidsarbetslösa utan fäste på arbetsmarknaden. Den minskade lokala närvaron inverkar också negativt på samverkan mellan myndigheten, kommunen och det lokala näringslivet till förfång för både arbetssökande och företag på orten.
- Likvärdigheten för de arbetssökande minskar när Arbetsförmedlingen läggs ner och stödet måste ges av kommuner och privata aktörer. När myndigheten lägger ner eller minskar sin verksamhet tar kommunerna över ansvaret och kostnaden. Samtidigt efterfrågar många kommuner en tydligare samverkan med Arbetsförmedlingen.

Med dessa slutsatser i bakhuvudet tycker vi att reformeringen av Arbetsförmedlingen behöver justeras. Istället för att främst fokusera på att underlätta för privata aktörer vill vi att följande tre principer blir vägledande för det fortsatta arbetet.

3 förslag för en bättre reformering

1. Prioritera de som står längst ifrån arbetsmarknaden

Mycket av kritiken mot Arbetsförmedlingen har riktats mot svårigheten att uppnå det första målet om förmedling, utan hänsyn till att flertalet inskrivna

är i behov av prioritering enligt det andra målet. Vi föreslår därför att Arbetsförmedlingens instruktion skrivs om för att understryka att det är en prioriterad uppgift för myndigheten att tillhandahålla verksamma insatser för de som befinner sig långt från arbetsmarknaden. I det sammanhanget menar vi att myndighetens namn också bör ändras för att tydliggöra att det inte är förmedlingsuppdraget som är i fokus.

2. Säkerställ lokal närvaro på riktigt

För att Arbetsförmedlingens stöd ska vara likvärdigt i hela landet och fungera för de olika behov och förutsättningar som de arbetssökande har behöver myndigheten vara närvarande i landets alla kommuner. Det räcker inte att förlita sig på digitala kontaktvägar och privata aktörer utan krav på lokal närvaro. Lokal närvaro i verklig mening betyder att myndigheten har större möjligheter att ge stöd till arbetssökande men också att samverka med kommuner, privata och ideella aktörer.

3. Låt arbetsmarknadspolitiken vara ett nationellt ansvar

Staten får inte lämna ifrån sig ansvaret för arbetsmarknadspolitiken. Det övergripande ansvaret är ett viktigt styrmedel för en väl fungerande samhällsekonomi och en viktig del av det statliga åtagandet. Vi anser att reformeringen med sin nuvarande inriktning riskerar att lägga allt mer ansvar för arbetsmarknadspolitiken i knät på kommuner och privata aktörer. Det är helt nödvändigt för både ansvarsutkrävande och effektivitet att ansvar och gränsdragningar mellan stat och kommun tydliggörs.

Fackförbundet ST
Box 5308, 102 47 Stockholm
Telefon: 0771-556 444
E-post: st@st.org, Webbplats: www.st.org

