

Kommunernas vägval i arbetsmarknadspolitiken

Betydelsen av Arbetsförmedlingens
reformer för arbetsmarknads-
enheterna i Göteborgsregionen

Gunilla Bergström och Ebba Bothén,
2023





Göteborgsregionen (GR) består av 13 kommuner som har valt att jobba tillsammans. Vi driver utvecklingsprojekt, har myndighetsuppdrag, forskar, ordnar utbildningar och är storstadsregionens röst i Västsverige, bland mycket annat. I våra nätverk träffas politiker och tjänstepersoner för att utbyta erfarenheter, bolla idéer och besluta om gemensamma satsningar. Allt för att regionens en miljon invånare ska få ett så bra liv som möjligt.

Göteborgsregionen 2024
FoU i Väst
Box 5073, 402 22 Göteborg
gr@goteborgsregionen.se
www.goteborgsregionen.se



GÖTEBORGS
REGIONEN

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning.....	4
Inledning	7
Arbetsförmedlingen reformeras i grunden.....	9
Kunskapsläget inför reformeringen.....	11
Är privata aktörer mer effektiva än offentliga?.....	11
Generella dilemman.....	12
Slutsatser	14
Vilken blir kommunernas roll?	16
Kan kommunen vara leverantör av arbetsmarknadsinsatser mot ersättning?	17
Förutsättningar för samverkan.....	19
Nationella initiativ för att främja samverkan.....	21
Syfte och frågor.....	24
Studiens genomförande	25
Kommunerna i Göteborgsregionen	27
Arbetsmarknadsenheterna: organisation och omfattning	28
Ett nytt läge.....	30
Resultat	34
Hösten 2022.....	34
Har deltagarsammansättningen förändrats?	34
Har innehållet i verksamheten förändrats?	36
Hur fungerar samverkan med Arbetsförmedlingen?	38
Hösten 2023.....	39
Har deltagarsammansättningen förändrats?	40
Har innehållet i verksamheten förändrats?	42
Hur fungerar samverkan med Arbetsförmedlingen?	47
Kommunernas vägval i arbetsmarknadspolitiken – slutsatser	51
Bilaga 1. Vilken kunskap finns om liknande reformer?	56
Referenslista	64

Förord

I den här rapporten redogörs för en studie som berör de omfattande förändringar som präglat arbetsmarknadspolitiken under en längre tid. Det handlar om införandet av fristående aktörer som de primära utförarna av arbetsmarknadsinsatser. Det handlar också om färre lokala Arbetsförmedlingskontor och en förskjutning mot digitala kontaktvägar för både arbetssökande och för de aktörer som behöver samverka med Arbetsförmedlingen.

I fokus för studien står betydelsen av dessa förändringar för de kommunala arbetsmarknadsenheterna i Göteborgsregionens 13 kommuner. De frågor som ställs är hur dessa verksamheter har påverkats och vilka strategier de tillämpat för att möta förändringarna. Studien har finansierats inom ramen för FoU-plattform arbetsmarknad - en särskild satsning som funnits inom Göteborgsregionen sedan 2013. Syftet med FoU-plattformen är att stärka kunskapen om kommunala arbetsmarknadsfrågor.

Förhoppningen är att studien om de kommunala arbetsmarknadsenheternas vägval i den förändrade arbetsmarknadspolitiken ska ge ett värdefullt bidrag i det sammanhanget.

Jenny Rehnman

FoU-chef, Göteborgsregionen

Sammanfattning

I den här rapporten redovisas resultat från en studie om hur de kommunala arbetsmarknadsenheterna i Göteborgsregionen har påverkats av de senaste årens förändringar inom Arbetsförmedlingen. De förändringar som står i fokus är dels de reformer som inleddes i och med den så kallade Januariöverenskommelsen.¹ Överenskommelsen slöts i januari 2019 och innebar bland annat ett nytt system baserat på LOV (lagen om valfrihetssystem) där fristående aktörer ska matcha och rusta arbetssökande för de lediga jobben. Dels är det förändringar kopplade till ett förändringsarbete inom Arbetsförmedlingen som inleddes några år tidigare – ett förändringsarbete som går under benämningen **Förnyelseresan**. Förnyelseresan innebar bland annat en förändrad organisation och en intensifiering av digitala kontaktvägar för de arbetssökande. Under reformeringens och Förnyelseresans gång har också anslagen till myndigheten minskat, vilket fått konsekvenser både avseende de arbetsmarknadspolitiska programmen och personella resurser. Ett stort antal lokalkontor lades också ned.

Genom Januariöverenskommelsen och Förnyelseresan kom Arbetsförmedlingen och hela arbetsmarknadspolitiken i Sverige att genomgå omfattande förändringar. Att kommunernas förutsättningar för att bedriva arbetsmarknadsinsatser skulle påverkas var uppenbart, men på vilket sätt var svårt att överblicka. Det är denna fråga som den aktuella studien belyser.

Studien baseras på intervjuer med chefer för de kommunala arbetsmarknadsverksamheterna (AME-chefer). Det är alltså deras erfarenheter och uppfattningar som ligger till grund för de resultat som redovisas. Intervjuerna genomfördes vid två tillfällen, hösten 2022 och hösten 2023. Det är i huvudsak två frågor som undersöks. Den första är hur de kommunala arbetsmarknadsenheterna i Göteborgsregionen har påverkats av reformerna och om det finns skillnader mellan verksamheterna i detta avseende. Den andra frågan är hur de kommunala arbetsmarknadsenheterna i Göteborgsregionen förhållit sig till de förändrade villkoren som reformerna fört med sig, vilka strategier som tillämpats och om strategierna skiljer sig åt mellan de olika arbetsmarknadsenheterna.

För att förstå den ovisshet som de kommunala arbetsmarknadsenheterna stod inför till följd av reformeringen är kunskapen om kommunernas tidigare roll i arbetsmarknadspolitiken central. Kommunernas arbetsmarknadsenheter har traditionellt varit en betydande utförare av uppdrag från Arbetsförmedlingen, men i och med införandet av fristående aktörer var farhågan att uppdragen, och ersättningen för dessa uppdrag, skulle utebli. Farhågan var också att färre

¹ Januariöverenskommelsen slöts mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Centerpartiet och Liberalerna 2019. Överenskommelsen utgjorde en grund för att Centerpartiet och Liberalerna skulle acceptera Stefan Löfvén som statminister och ge möjlighet att bilda en regering bestående av Socialdemokraterna och Miljöpartiet.

lokalkontor, minskade personalresurser och fokus på digitala kanaler, skulle försvåra samverkan med myndigheten.

Resultatet av intervjuerna visar att arbetsmarknadsenheterna i Göteborgsregionens kommuner tycks relativt opåverkade av övergången till fristående aktörer som leverantörer av arbetsmarknadsinsatser. Den bedömningen baseras på att flertalet kommuner hade en tydlig slagsida mot deltagare anvisade från ekonomiskt bistånd redan innan reformeringen. Uppdrag från Arbetsförmedlingen utgjorde inte någon betydande andel av det totala antalet deltagare och inte heller någon större inkomstkälla för de flesta verksamheterna.

Den del av reformeringen som haft störst betydelse är de förändrade förutsättningarna för samverkan. Trots en efter hand positiv utveckling när det gäller samarbetsklimat och trots att samtliga arbetsmarknadsenheter skrivit överenskommelser med Arbetsförmedlingen visar intervjuerna att behovet av att utveckla samverkan kvarstår. Här pekar studien i samma riktning som tidigare forskning där de inbyggda motsättningarna mellan kommunernas och Arbetsförmedlingens uppdrag och ambitioner lyfts fram (exempelvis Hallström 1997; Lundin 2007, 2018, Alsén 2021). Arbetsförmedlingens perspektiv har inte undersökts, men baserat på intervjuerna med AME-cheferna i Göteborgsregionen tycks det fortsatt finnas väsentliga skillnader mellan myndigheten och kommunen när det gäller bedömning av vilka arbetslösa försörjningsstödsomtagare som ska få ta del av myndighetens insatser. Eftersom Arbetsförmedlingen är den instans som har det formella mandatet att avgöra den frågan får kommunerna helt enkelt acceptera den bedömning som myndigheten gör.

Även om den sammanvägda bedömningen är att flertalet arbetsmarknadsenheter i Göteborgsregionens kommuner är relativt opåverkade av Arbetsförmedlingens reformering så har det under reformeringens gång skett betydande förändringar, både när det gäller deltagarantal, deltagarsammansättning och verksamheternas innehåll. Orsaken enligt de intervjuade cheferna är emellertid en gynnsam arbetsmarknad, med färre personer som ansöker om ekonomiskt bistånd och därmed också färre personer som anvisas till arbetsmarknadsenheterna. Den gynnsamma arbetsmarknaden innebär också att de som trots allt har behov av ekonomiskt bistånd för att klara sin försörjning är personer som behöver ett annat och ett mer långvarigt stöd jämfört med tidigare målgrupper – insatser av mer förberedande karaktär. Den förändrade målgruppen innebär också att målet med insatserna behöver revideras. Flera av intervjupersonerna resonerar kring vad som är ett rimligt och önskvärt resultat utifrån deltagarnas förutsättningar. Det handlar exempelvis om ”stegförflyttningar” som gör att deltagaren i nästa skede kan ta del av mer arbetsinriktade insatser. Intervjupersonerna resonerar också kring behovet av en omställning i tanke sättet – en acceptans för en ny inriktning och andra målsättningar. Och inte bara bland praktiker, utan kanske även politiker och andra beslutsfattare.

Ett angränsande tema handlar om kommunens interna organisering av insatser riktade till försörjningsstödsomtagare. Den nuvarande målgruppens behov innebär

att innehållet i de insatser som bedöms vara relevanta gränsar till det sociala arbete som traditionellt hanterats av verksamheten för ekonomiskt bistånd. Intervjuerna visar också att det pågår diskussioner kring gränsdragningar mellan arbetsmarknadsenheten och verksamheten som ansvarar för ekonomiskt bistånd. Den fråga som står i fokus är vem som ska göra vad och den övergripande trenden tycks vara att det sker en förskjutning mot att arbetsmarknadsenheten tar över uppgifter från ekonomiskt bistånd snarare än tvärtom. Den generella bilden är att den interna samverkan mellan olika kommunala verksamheter är en mer central fråga än samverkan med Arbetsförmedlingen. Likaså framstår hälso-och sjukvården och Försäkringskassan som allt viktigare samverkansaktörer. En intressant fråga är hur de kommunala arbetsmarknadsverksamheternas primära samverkansarena kommer se ut i framtiden.

Avslutningsvis konstateras att Göteborgsregionen i en nationell jämförelse omfattas av vissa förutsättningar som gör att studiens generella relevans kan diskuteras. Det handlar om en gynnsam socioekonomisk sammansättning i befolkningen, en stor och variationsrik arbetsmarknad och en låg andel anvisningar från Arbetsförmedlingen redan innan reformeringen. I andra delar av landet kan det se annorlunda ut och där kan de kommunala arbetsmarknadsverksamheterna ha påverkats på ett annat sätt. Det skulle därmed vara värdefullt med en liknande studie baserad på verksamheter med andra förutsättningar.

Inledning

Den här studien tar sin utgångspunkt i diskussioner som förts mellan nätverket för arbetsmarknadschefer² (AME-chefsnätverket) i Göteborgsregionens 13 kommuner³ och forskare vid FoU i Väst med anledning av de förändringar i Arbetsförmedlingens uppdrag som inleddes i och med den så kallade Januariöverenskommelsen.⁴ Överenskommelsen är i sin helhet 73 punkter och punkt 18 är den som fått störst betydelse för kommunernas arbetsmarknadsverksamheter. Här står att ”Arbetsförmedlingen skall reformeras i grunden”. Bland annat innebär det att ett nytt system baserat på LOV (lagen om valfritetssystem) skall utvecklas där fristående aktörer⁵ matchar och rustar arbetssökande för de lediga jobben. Arbetsförmedlingen ska finnas kvar, men fokus för myndigheten ska ligga på kontroll av arbetssökande och fristående aktörer, arbetsmarknadspolitiska bedömningar, digital infrastruktur och statistik och analys.

För Arbetsförmedlingen innebär reformen att personal behövde varslas, det skulle bli färre lokala kontor och digitaliseringen skulle intensifieras. Ambitionen var **Digitalt först** där självservice genom webb och telefonmöten skulle gälla. För de kommunala arbetsmarknadsverksamheterna innebär överenskommelsen framför allt oklarhet. I stort sett alla kommuner i Sverige hade sedan flera decennier byggt upp omfattande verksamheter som dels utfört arbetsmarknadsinsatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen, dels bedrivit egna insatser i samverkan med Arbetsförmedlingen. Fristående aktörer hade i och för sig funnits som en del i den svenska arbetsmarknadspolitiken sedan 2007⁶, men i och med reformeringen skulle fristående aktörer vara den huvudsakliga leverantören av arbetsmarknadsinsatser. Det framstod som oklart vilken kommunernas roll skulle bli och i vilken mån kommunerna fortsatt skulle kunna utföra arbetsmarknadsinsatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen. Likaså fanns oklarheter kring vad nedläggningen av lokalkontor och minskade personalresurser skulle betyda för kommunernas möjligheter att samverka med Arbetsförmedlingen.

Kommunernas arbetsmarknadsverksamheter befann sig alltså i ett ovisst läge. Bedömningen var att de 13 kommunerna skulle påverkas på olika sätt och välja olika

² AME-cheferna i Göteborgsregionens kommuner möts regelbundet för erfarenhetsutbyte och för att bevaka och driva frågor som är av gemensamt regionalt intresse. Nätverket är i flera frågor också beredande till den politiska styrgruppen för arbetsmarknad i Göteborgsregionen.

³ I Göteborgsregionen ingår följande kommuner: Ale, Alingsås, Göteborg, Härryda, Kungsbacka, Kungälv, Lerum, Lilla Edet, Mölndal, Partille, Stenungsund, Tjörn, Öckerö.

⁴ Januariöverenskommelsen slöts mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Centerpartiet och Liberalerna 2019. Överenskommelsen utgjorde en grund för att Centerpartiet och Liberalerna skulle acceptera Stefan Löfvén som statminister och ge möjlighet att bilda en regering bestående av Socialdemokraterna och Miljöpartiet.

<https://www.socialdemokraterna.se/download/18.1f5c787116e356cdd25a4c/1573213453963/Januariöverenskommelsen.pdf>

⁵ Fristående aktörer kan exempelvis vara studieförbund, personaluthyrnings- eller konsultföretag.

⁶ Regleringsbrev: A2007/6711/A. Dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) kunde redan tidigare använda sig av privata aktörer för att köpa in verksamhet för arbetslösa, men omfattningen var begränsad (Karlsson med flera 2014).

vägar i förhållande till reformeringen, mot bakgrund av den ovissheten och det faktum att arbetsmarknadsverksamheterna i Göteborgsregionen skiljer sig åt när det gäller hur central samverkan med Arbetsförmedlingen är. Att följa och systematiskt fånga upp utvecklingen skulle därmed vara intressant och lärorikt, både för verksamheterna i Göteborgsregionen, och för andra aktörer som berörs av Arbetsförmedlingens reformering. Den uppfattningen blev också avstampet för den här studien. I den här rapporten redovisas resultatet av studien.⁷

I rapportens inledande tre avsnitt redogörs för studiens sammanhang. Det första innehåller en kort redogörelse för bakgrunden till reformeringen, det vill säga vilka argument och utgångspunkter som den nationella politiken lutat sig mot i sina beslut. Nästa avsnitt är en sammanfattning av kunskapsläget avseende liknande reformer så som det såg ut vid tidpunkten då Januariöverenskommelsen slöts. Det tredje avsnittet handlar om hur kommunens engagemang i arbetsmarknadspolitiken sett ut under de senaste decennierna och hur förutsättningarna för detta engagemang förändrats genom reformeringen. Efter de tre inledande avsnitten presenteras syfte och frågor följt av en redogörelse för studiens genomförande. Därefter ges en beskrivning av arbetsmarknadsverksamheterna i de 13 kommuner som studeras, följt av ett resultatavsnitt. I rapportens sista del summeras de slutsatser som kan dras baserat på studiens resultat.

⁷ Preliminära resultat har avrapporterats till AME-chefsnätverket vid flera tillfällen under studiens gång.

Arbetsförmedlingen reformeras i grunden

Reformeringen av Arbetsförmedlingen påbörjades egentligen långt innan Januariöverenskommelsen. Redan vid 2000-talets början fanns en politisk enighet om att myndigheten var i behov av förändring, men uppfattningen om hur förändringen skulle se ut skiljde sig åt mellan de politiska partierna. Vid regeringsförklaringen 2006 framhöll statsminister Fredrik Reinfeldt (Moderaterna) att dåvarande Arbetsmarknadsverket behövde reformeras i grunden och att det skulle bli möjligt för privata aktörer att erbjuda förmedlingstjänster inom arbetsmarknadsområdet.⁸ Vid maktskiftet 2014 uppgav även statsminister Stefan Löfven (Socialdemokraterna) att Arbetsförmedlingen skulle reformeras i grunden, men de förändringar som föreslogs var inte privatisering av förmedlingstjänster, utan möjligheten till kompetensutveckling genom livet, avskaffande av delar av arbetsmarknadspolitiska program, samt att stärka ställningen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning.⁹ I Januariöverenskommelsen som Socialdemokraterna sedan var med och arbetade fram efter valet 2018, blev införande av privata aktörer som utförare av arbetsmarknadsinsatser trots detta en central del. Men överenskommelsen var också en kompromiss som utgjorde en grund för att Centerpartiet och Liberalerna skulle acceptera Stefan Löfvén som statsminister och ges möjlighet att bilda en regering.

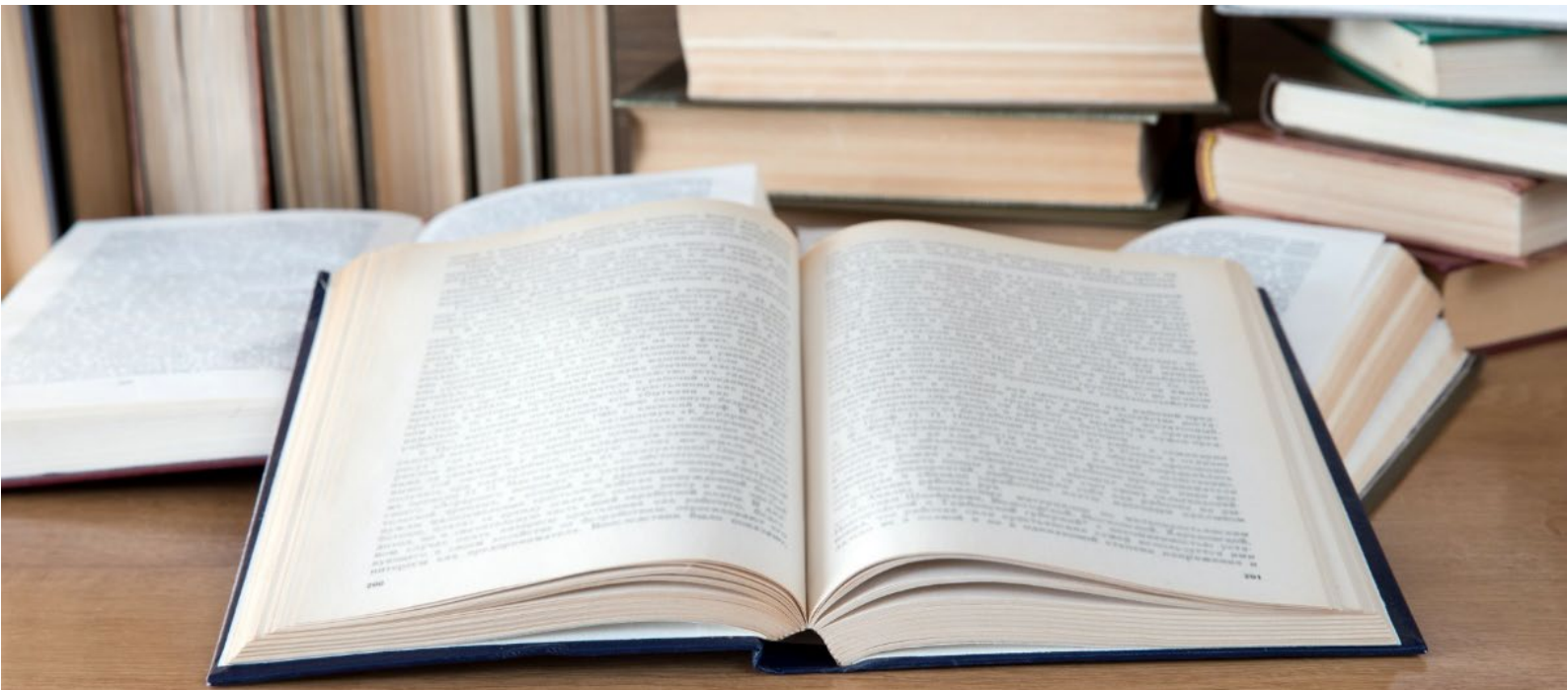
När Januariöverenskommelsen slöts pågick sedan under flera år ett omfattande förändringsarbete inom Arbetsförmedlingen. Redan 2014 gav den dåvarande regeringen (Socialdemokraterna och Miljöpartiet) uppdraget till myndigheten att initiera ett utvecklingsarbete för att möta behov av ett förändrat ledarskap, bidra till förändringar i organisationskulturen och intensifiera arbetet med digitala lösningar. Ur de arbetssökandes perspektiv var tanken att utvecklingsarbetet skulle bidra till ökat förtroende för myndigheten, liksom ökad tillgänglighet via digitala kontaktkanaler. Tanken var också att digitaliseringen skulle frigöra tid för personalen – tid som skulle användas för att öka stödet till grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden. Satsningen lanserades under namnet **Förnyelseresan** och pågick till och med år 2021. Statskontoret fick uppdraget att utvärdera satsningen (Statskontoret 2019). Utvärderingen visar att Förnyelseresan föreföll leda till positiva effekter internt, men att den positiva effekten för arbetssökande och arbetsgivare uteblev. Digitaliseringen var ett av de områden där Statskontoret framhöll att det fanns utvecklingsbehov. Utvärderingen konstaterar att nyttjandet av Arbetsförmedlingens digitala tjänster ökade och att utbudet förbättrades, men det rådde oklarheter om målgrupper som inte hanterar digitala tjänster på egen hand gavs möjlighet till stöd eller inte. Det fanns därmed synpunkter på graden av tillgänglighet för icke-digitala grupper eller för de som har svårt för skriftliga

⁸ Regeringsförklaringen 2006

⁹ Regeringsförklaring 2014

instruktioner.¹⁰ Under Förnyelseresans gång förändrades också direktiven för myndigheten, liksom de ekonomiska förutsättningarna. Anslagen till myndigheten minskade, vilket fick konsekvenser både när det gäller de arbetsmarknadspolitiska programmen och personella resurser.

Genom Januariöverenskommelsen och Förnyelseresan kom Arbetsförmedlingen och hela arbetsmarknadspolitiken i Sverige att genomgå omfattande förändringar. Ur det kommunala perspektivet är det framför allt två förändringar som är särskilt intressanta: införandet av fristående aktörer som huvudsakliga leverantörer av arbetsmarknadsinsatser, samt förändrade förutsättningar för samverkan genom en mer begränsad lokal närvaro och fokus på digitala kommunikationskanaler. Att kommunernas förutsättningar för att bedriva arbetsmarknadsinsatser skulle påverkas var uppenbart, men på vilket sätt var svårt att överblicka. Efter hand som reformeringen fortlöpte blev det också uppenbart att det nya systemet medförde en del juridiska oklarheter kring kommunernas möjligheter att bedriva arbetsmarknadsinsatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen. Initiativ togs också från regeringens sida för att reda i denna fråga och lite längre fram i rapporten redovisas dessa initiativ och vad de resulterat i till och med hösten 2023. Men innan dess presenteras en sammanfattning av en litteraturöversikt som summerar den tillgängliga kunskap som fanns *inför* reformens genomförande avseende eventuella skillnader i effektivitet mellan privata och offentliga aktörer som leverantörer av arbetsmarknadsinsatser. Litteraturöversikten finns i sin helhet i bilaga 1 sist i rapporten.



¹⁰ <https://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/publikationer/arbetsformedlingens-interna-styrning.-slutrapport-om-forandrigsarbetets-genomslag/?publication=true>

Kunskapsläget inför reformeringen

Privatisering av arbetsmarknadstjänster är en global trend som pågått sedan 1980-talet. Privatiseringen har varit olika genomgripande i olika länder, men den reform som initierades i Sverige räknas till extremerna (Langenbacher & Vodopivec 2022). Bakgrunden till det svenska initiativet bottnar i en uppfattning om Arbetsförmedlingens ineffektivitet – en uppfattning som flera regeringar med olika politisk färg hade uttryckt en längre tid. Utgångspunkten var att privata aktörer skulle bidra till ökad effektivitet och kvalitet i utförande av arbetsmarknadspolitiken. Frågan är då vilken kunskap som fanns om privatiserade arbetsmarknadstjänster när Januariöverenskommelsen slöts. Hur såg kunskapsläget ut vid den tidpunkten? Fanns det vetenskapligt stöd för att en privatisering faktiskt skulle leda till ökad effektivitet och kvalitet? Dessa frågor ställde bland tankesmedjan Fores, som står bakom en antologi publicerad 2018 (Calmfors & Bergström 2018). Det fanns också sedan tidigare en del studier om effektiviteten i de tjänster som levererats av de **kompletterande aktörerna** som funnits i Sverige sedan 2007. I texten som följer ges en kortfattad sammanfattning av resultatet från de mest relevanta delarna i antologin från Fores (i huvudsak kapitlet författat av Crépon, s 239–298) och studier om de kompletterande aktörerna. Det kan vara viktigt att notera att de studier som ingår i Crépons sammanställning är genomförda i olika länder med olika välfärdssystem. Den offentliga aktör vars effektivitet jämförs med de privata aktörernas är inte kommunen, utan snarare motsvarigheten till den svenska Arbetsförmedlingen. Även i de svenska studierna från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) är det Arbetsförmedlingen som är den offentliga aktören. Kommunen finns inte med som leverantör av arbetsmarknadsinsatser i dessa studier.

Är privata aktörer mer effektiva än offentliga?

Den sammanvägda bedömningen i Crépons sammanställning är att privata aktörer inte lyckas bättre än de offentliga när det gäller deltagarnas övergång till arbete. I vissa fall är resultatet till och med sämre för de privata aktörerna i det avseendet. Skillnaderna i samtliga fall gäller emellertid bara i det kortsiktiga perspektivet. På lite längre sikt – efter ett till två år – förvinner skillnaderna. Crépon påpekar att detta är ett generellt fenomen i studier av arbetsmarknadsinsatser. På längre sikt brukar de flesta arbetssökande personer hitta ett arbete och de skillnader i resultat som påvisas handlar alltså om att tiden i arbetslöshet förkortas.

Två av studierna i Crépons kapitel är särskilt intressanta eftersom de är genomförda i Sverige. En studierna visar att de offentliga aktörerna ger betydligt bättre resultat jämfört med de privata (Laun & Thoursie 2014). Det handlar om att övergången till arbete för deltagarna med insats från privata aktörer är 2,5 procentenheter lägre jämfört med resultatet för deltagare som fått insats via den offentliga aktören. Skillnaden bedöms vara relativt sett stor eftersom övergången till arbete generellt ligger på låga procenttal (10 procent för den offentliga aktören). Men även i det här exemplet försvinner skillnaderna efter 24 månader.

I den andra svenska studien (Benmarker et. al. 2009) är resultaten blandade för de olika målgrupper som ingår. För gruppen invandrare (immigranter) som varit arbetslösa minst sex månader ökar inkomsterna signifikant för de deltagare som fick insats via den privata aktören jämfört med de som deltog i den offentligt organiserade insatsen. För de två andra målgrupperna (personer med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga och personer under 25 år som varit arbetslösa minst tre månader) syntes inga skillnader.

Generella dilemman

Två risker som allmänt brukar framhållas med privata leverantörer av arbetsmarknadstjänster är **cream-skimming** och **parking**. Båda riskerna är kopplade till hur kontrakten mellan uppdragsgivaren (Arbetsförmedlingen) och leverantören är konstruerade avseende ersättning. Ersättningen till leverantörer av arbetsmarknadsinsatser i ett privatiserat system utgår generellt från principen ”betalt för resultat”. Systemen kan vara konstruerade på lite olika sätt, men alla har någon form av prestationsbaserad del. Prestationen i detta fall är deltagarnas arbetsmarknadsutfall, men i vad mån det faktiskt är insatsen som bidragit till ett positivt utfall är svårt att bevisa. Det kan ju tänkas att deltagarna hade hittat jobb även utan stödet. Vilka aktiviteter som faktiskt sker eller graden av ”ansträngning” från leverantörens sida synliggörs inte heller. Här kan då leverantören av insatsen frestas att enbart ta sig an deltagare som står nära arbetsmarknaden, eller att på annat sätt anpassa sina ansträngningar utifrån bedömningar av vilken effekt de kommer få på den egna verksamhetens resultat. Att på detta sätt fokusera på ”gräddan” i deltagargruppen, det vill säga de som med minsta ansträngning från leverantörens sida kan få ett jobb, kallas **cream-skimming**. Cream-skimming är enbart möjligt i system där leverantörer kan välja och avvisa deltagare.

Parking är en annan typ av risk, men med likartade konsekvenser. Det innebär att leverantörerna tar emot alla deltagare, men ger väldigt lite stöd till dem som bedöms vara svårplacerade. Resurserna allokeras till de deltagare som bedöms ha bäst chans att nå ett resultat som genererar den prestationsbaserade ersättningen. Samtidigt ges ett minimum av stöd till dem som står långt ifrån – de ”parkeras”. Ett ersättningssystem som innehåller en betydande andel ersättning vid inskrivning kan resultera i ett sådant beteende. Både cream-skimming och parking kan givetvis förekomma även bland offentliga leverantörer av arbetsmarknadstjänster, men enligt Crépon har det visat sig vara mer förekommande bland privata aktörer.

Förekomsten av cream-skimming och parking undersöks bara i en av de studier som ingår i Crépons sammanställning (Behagel et al 2015). Studien är genomförd i Frankrike. Författarna bedömer att det fanns vissa tendenser hos den privata aktören i studien att ägna sig åt parking. Det fanns också enstaka exempel på att den privata aktören satte press på deltagare att snabbt ta ett arbete, vilket som helst, på bekostnad av mer långsiktigt hållbara anställningar i linje med deltagarens kompetens.

Rapporten från Fores och Crépons kapitel publicerades 2018, det vill säga innan de fristående aktörerna introducerades på bred front i Sverige, men kompletterande aktörer hade funnits som en del i den svenska arbetsmarknadspolitiken sedan 2007 (se Lundin 2011). Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) hade också genomfört en rad studier för att belysa effektiviteten i de arbetsmarknadsinsatser som dessa aktörer levererar. I en forskningssammanfattning publicerad på institutets webb summeras resultaten från dessa.¹¹ I likhet med utgångspunkterna i Crépons sammanställning konstateras att tanken med de kompletterande aktörerna är att de ska underlätta matchningen mellan arbetslösa och arbetsgivare, men att syftet också är att öka valfriheten och utbudet av insatser. När det gäller arbetsmarknadsutfall ger översikten en annan bild än sammanställning i rapporten från Fores (Crépon 2018); IFAU:s översikt ger inget stöd för att arbetsmarknadsutfallet för deltagarna skulle skilja sig åt beroende på om leverantören av insatserna är en privat eller offentlig utförare.

IFAU:s sammanfattning inleds med att konstatera att den utredning som initierades 2014 av den dåvarande regeringen med anledning av kritiken mot Arbetsförmedlingen, kom fram till att det inte finns vetenskapligt underlag för att säga att det finns skillnader i effektivitet mellan privata och offentliga aktörer (SOU 2019:3). Även tidigare studier landar i liknande slutsatser, exempelvis en forskningsöversikt publicerad 2011, som belyser olika privata komplement till Arbetsförmedlingen (se Lundin 2011). Översikten ger inget stöd för att arbetsmarknadsutfallet för deltagarna skulle skilja sig åt beroende på om leverantören av insatserna är en privat eller offentlig utförare.

Utöver de generella slutsatser som IFAU drar kan det vara särskilt intressant att lyfta fram studien som belyser **Kundval rusta och matcha** (Krom) – en tjänst som infördes av Arbetsförmedlingen som en försöksverksamhet i 32 kommuner i slutet av mars 2020. Tanken var att Krom skulle testas och utvärderas inför lanseringen av fristående aktörer som de primära leverantörerna av arbetsmarknadsinsatser i Sverige. I praktiken introducerades tjänsten innan testverksamheten var utvärderad. Tjänsten kom att gå under benämningen Rusta och matcha¹², vilket är den första tjänst som fristående aktörer kunde ansöka om att få genomföra inom ramen för den reformerade arbetsmarknadspolitiken. Rusta och matcha blev en ordinarie tjänst i de 32 testkommunerna redan under försöksverksamheten och lanserades sedan successivt i resten av landet under 2021.¹³ Den första rapporten om Krom kom i mars 2021 (Benmarker med flera, 2021) och där konstaterar IFAU att införandet av fristående aktörer kringgärdats av flera utmaningar. Framför allt menade IFAU att det profileringsverktyg som Arbetsförmedlingen introducerat för att bedöma de arbetssökandes jobbchanser behövde utvecklas. Profileringsverktyget introducerades

¹¹ <https://ifau.se/Press/Forskningssammanfattningar/Om-privat-arbetsformidling-och-kompletterande-aktorer/>. Länk hämtad 2023-11-18.

¹² Matchningstjänsten innebär att deltagaren får ett individuellt anpassat stöd från en handledare hos den valda leverantören. Stödet kan exempelvis innebära stöd i att söka jobb, kontakt med arbetsgivare, information om möjliga utbildningsvägar.

¹³ [Rusta och matcha införs i hela landet - Arbetsförmedlingen \(cision.com\)](#). Hämtad 2024-01-16.

parallellt med Krom (Blommée med flera 2021). Syftet med verktyget var att kategorisera de arbetssökande i olika behovsgrupper utifrån ett antal givna faktorer, bland annat utbildning, tid i arbetslöshet och ålder. Under de efterföljande åren reviderades profileringsverktyget i omgångar till följd av problem som påtalades såväl internt av handläggare inom Arbetsförmedlingen, som externt från exempelvis utredare vid IFAU.

Slutsatser

Den sammanvägda bedömningen av de studier som ingår i litteraturöversikten är att det vid tidpunkten för Januariöverenskommelsen inte fanns något entydigt stöd för att privata leverantörer av arbetsmarknadstjänster skulle vara mer effektiva än offentliga aktörer, men det fanns inte heller något entydigt stöd för motsatsen. Crépons analys pekar i viss mån på att de privata aktörerna tycks mindre effektiva än de offentliga. Den slutsatsen kan däremot inte dras utifrån de studier som IFAU presenterar i sin forskningssammanfattning. Här pekar resultaten främst på att det inte går att fastslå några skillnader i den relativa effektiviteten mellan privata och offentliga leverantörer av arbetsmarknadsinsatser, åtminstone inte när det gäller arbetsmarknadsutfall på individnivå. När det gäller kostnaderna för arbetsmarknadspolitiken är underlaget för bedömning tunt, eftersom utfallsmått som belyser den frågan bara vägs in i ett par av de internationella studierna. Men resultatet kan ändå vara värt att notera eftersom en av dem är från det svenska sammanhanget (Benmarker et. al. 2013). I dessa studier pekar resultaten på att kostnaden för arbetsmarknadspolitiken blir lägre när insatserna levereras av offentliga aktörer. Bedömningen är att de *direkta* kostnaderna för insatserna inte självklart är mindre med privata aktörer, vilket är ett vanligt argument bland dem som förordar privatisering av offentlig verksamhet generellt. En annan slutsats från dessa (få) studier är att de *indirekta* kostnaderna, det vill säga kostnader för arbetslöshetsersättningar eller andra välfärdsförmåner, är mindre eller desamma när insatserna levereras av offentliga aktörer jämfört med privata.

Kunskapsläget *inför* reformeringen avseende privatiseringens relativa fördelar tycks således ha varit begränsat. Detta är också något som påpekades för ansvariga politiker både inför och under reformeringen. I ett remissyttrande från november 2021 kopplat till promemorian Vissa lagförslag med anledning av en arbetsmarknadspolitisk verksamhet¹⁴ skriver IFAU exempelvis att det i allt väsentligt saknas en koppling mellan den problembild som ligger till grund för reformeringen – det vill säga behovet av ökad effektivitet – och innehållet i densamma. IFAU skriver vidare att förklaringen till detta är att det inte finns någon evidens för att privata utförare av arbetsmarknadspolitik når bättre resultat än offentliga. ”Det finns därmed inget stöd för att den föreslagna reformeringen bidrar till en effektivare arbetsmarknadspolitisk verksamhet.”¹⁵

¹⁴ Ds 2021:27.

¹⁵ [ifau.pdf \(regeringen.se\)](#), sidan 2.

Vad som bör noteras i det här sammanhanget är att kommunala aktörer inte synliggörs i den forskning som litteraturöversikten och IFAU:s bedömning lutar sig mot. Skiljelinjen går vanligtvis mellan privata och offentliga aktörer utan att närmare precisera vilken offentlig aktör det handlar om. Ambitionen att reformera den svenska arbetsmarknadspolitiken bottnade inte heller i någon uttalad kritik mot kommunerna, utan mot Arbetsförmedlingen. Reformens innehåll medförde emellertid förändrade förutsättningar för den kommunala arbetsmarknadsverksamheten. Arbetsmarknadspolitiken har i och för sig reformerats många gånger, men privatiseringen av arbetsmarknadstjänsterna är en genomgripande förändring med särskilt stor betydelse för kommunerna. Frågan var vilken kommunernas roll skulle bli i det nya arbetsmarknadspolitiska landskapet?



Vilken blir kommunernas roll?

Den svenska arbetsmarknadspolitiken har av tradition finansierats och reglerats av staten (Olofsson 2015). Ansvarig myndighet sedan 2008 är Arbetsförmedlingen. I samband med den ekonomiska krisen under 1990-talet kom emellertid arbetsmarknadspolitiken att delas upp i två delar: en statlig del riktad till personer som omfattas av arbetslöshetsförsäkringar, och en kommunal del primärt riktad till personer som uppbär ekonomiskt bistånd/försörjningsstöd¹⁶ på grund av arbetslöshet (se exempelvis Bergmark, Bäckman & Minas 2013; Thorén 2014). Flera skäl bidrog till utvecklingen. Ett skäl är att de statliga trygghetssystemen försämrades i samband med krisåren, både genom sänkta ersättningsnivåer och genom ökade kvalificeringskrav (Broström 2015). Konsekvensen blev att allt fler stod utanför det statligt finansierade trygghetssystemet och blev då hänvisade till det kommunalt finansierade ekonomiska biståndet för att klara sin försörjning. Tanken med det ekonomiska biståndet är egentligen att det ska utgöra det yttersta skyddsnätet, något som träder in under kortare perioder av försörjningsproblem, men sedan 1990-talet har det kommit att bli en långvarig försörjningskälla för arbetslösa personer som inte omfattas av den statliga arbetslöshetsförsäkringen. Statistik från Socialstyrelsen för år 2022 visar exempelvis att arbetslöshet är den vanligaste orsaken till att en person ansöker om ekonomiskt bistånd.¹⁷

Den utveckling som beskrivs ovan innebär en förskjutning av både ansvar och kostnader för vissa arbetslösa från stat till kommun. Förskjutningen innebär också att kommunerna har uppenbara skäl att engagera sig i arbetsmarknadspolitiken; ju fler biståndsmottagarna som kommer i arbete och kan försörja sig själva, desto lägre kostnader för försörjningsstöd och desto högre skatteintäkter. Kommunerna har också sedan 1990-talet byggt upp arbetsmarknadsverksamheter som i huvudsak organiserar och genomför arbetsmarknadsinsatser riktade till försörjningsstödmottagare. Genom de revideringar av socialtjänstlagen som infördes 2001 har kommunen också möjlighet att ställa krav på att delta i **kompetenshöjande aktiviteter** för att beviljas det ekonomiska biståndet (SoL 2001:453, 4 kap. 4§).

Kommunernas arbetsmarknadsverksamheter har bestått över tid, även under perioder då antalet personer med behov av försörjningsstöd på grund av arbetslöshet minskat. I dag finns särskilda arbetsmarknadsenheter i nästan alla svenska kommuner och engagemanget får betraktas som omfattande. I en rapport från Sveriges kommuner och regioner (SKR 2022) står att uppskattningsvis nära 95 000 personer deltog i kommunala arbetsmarknadsinsatser under 2021 och nästan 5 400 kommunanställda arbetade med dessa insatser. Nettokostnaden för insatserna beräknades till 5 209 miljoner kronor. Kvaliteten och effektiviteten i kommunernas

¹⁶ Ekonomiskt bistånd består av två delar: försörjningsstöd och bistånd till livsföringen i övrigt. Försörjningsstödet ska tillgodose hushållets mer regelbundna avgifter, medan bistånd till livsföringen i övrigt ska tillgodose kostnader för behov som uppstår då och då, exempelvis tandvård, glasögon och liknande. I texten används ekonomiskt bistånd och försörjningsstöd synonymt.

¹⁷ Statistik hämtad via databasen Kolada 2023-12-22: www.kolada.se.

insatser har dock ifrågasatts, primärt mot bakgrund av att det saknas kunskap (Nybom 2012; Panicán & Ulmestig 2019). Som redan nämnts var det inte heller en uttalad kritik mot kommunernas verksamheter och insatser som låg bakom initiativet till reformeringen, men reformeringen förde med sig förändrade förutsättningar för kommunernas möjligheter att bedriva arbetsmarknadsinsatser. Samtidigt föreföll det finnas ett intresse från regeringens sida av att kommunen fortsatt skulle vara en aktör inom arbetsmarknadspolitiken. Åtminstone tycks det så utifrån olika utredningar och lagändringar som initierades under reformeringens gång. I texten som följer sammanfattas en del av dessa initiativ med fokus på två aspekter: kommunernas möjligheter att vara leverantör av arbetsmarknadsinsatser på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen, samt kommunernas förutsättningar för att samverka med Arbetsförmedlingen.

Kan kommunen vara leverantör av arbetsmarknadsinsatser mot ersättning?

Mot bakgrund av privatiseringen av de arbetsmarknadspolitiska tjänsterna aktualiserades frågan om kommunerna överhuvudtaget skulle kunna utföra arbetsmarknadsinsatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen. För att titta på den frågan initierades utredningen Kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken (Dir 2019:86). Utredningsdirektivet publicerades i november 2019, det vill säga tio månader efter att Januariöverenskommelsen slöts. Utredningen lämnade över sitt betänkande till regeringen i juni 2020 (SOU 2020:41). Det mer precisa uppdraget var att bedöma om det med dagens regelverk i lagen om valfrihetssystem (LOV) och i lagen om offentlig upphandling (LOU) är tillåtet för kommuner att vara leverantörer åt Arbetsförmedlingen och få ersättning för det. Utredningen kom fram till att det är tillåtet för kommuner att vara leverantörer av arbetsmarknadspolitiska insatser enligt nuvarande regler, men att det behövs regelförändringar, bland annat vad gäller kommunernas befogenheter vid konkurrens om uppdragen. I september 2021 publicerades sedan en promemoria där det står att det i den reformerade verksamheten fortsatt ska finnas en bredd av arbetsmarknadspolitiska insatser som utförs av fristående aktörer, ”t.ex. leverantörer, kommuner, arbetsgivare och idéburna aktörer, eller i Arbetsförmedlingens egen regi, liksom insatser som bedrivs i samverkan” (Ds 2021:27, sidan 6). I april 2022 kom propositionen Förbättrade förutsättningar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (prop. 2021/22:16). I propositionen föreslås att det i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter ska förtydligas att överenskommelser mellan Arbetsförmedlingen och kommuner får innefatta ersättning från Arbetsförmedlingen till kommunen. Riksdagen beslutade om lagförändringen inför sommaren 2022 och lagen (SFS 2022:1241) trädde sedan i kraft 1 december samma år.

Kort efter Riksdagens beslut tog Sveriges kommuner och regioner (SKR) initiativ till en dialog med Arbetsförmedlingen kring utformningen av en ”kommuninsats” – en insats som kommunerna skulle kunna utföra mot ersättning och som skulle ingå i

Arbetsförmedlingens utbud.¹⁸ Parallellt med att SKR arbetade fram ett förslag på hur en sådan insats skulle kunna se ut påbörjade Arbetsförmedlingen ett internt arbete för att identifiera och analysera möjliga vägar framåt. Interna och gemensamma arbetsgrupper etablerades. Arbetet pågick fram till hösten 2023. Under denna tid togs ett par konkreta förslag fram på hur en kommuninsats skulle kunna se ut. Så sent som i juni presenterade Arbetsförmedlingen en sista version, men samma månad kom myndigheten också fram till att man behövde titta närmare på förslaget utifrån ett juridiskt perspektiv. Översynen pågick fram till oktober månad då myndigheten gav beskedet att man bedömer att utrymmet för finansiella överenskommelser med kommunerna är begränsat. Skälet är att en betydande andel av Arbetsförmedlingens insatser är upphandlade och att det inom de upphandlade områdena inte är möjligt att träffa överenskommelser med kommunerna eftersom det skulle strida mot upphandlingslagstiftningen.¹⁹ Arbetsförmedlingen hänvisar också till att de behöver följa statsstödsreglerna för uppdrag genom bidrag. Information om vilken tolkning av dessa regler som ligger till grund för myndighetens bedömning har inte kunnat hittas, men generellt innebär statsstöd att ”det offentliga” stödjer en ekonomisk verksamhet med offentliga medel och att det resulterar i att mottagaren får en fördel gentemot andra aktörer på marknaden. Tillämpningen av statsstöd regleras av Europeiska unionen genom fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och det är alltså bland annat med hänvisning till skrivningar i detta fördrag som Arbetsförmedlingen menar att finansiella överenskommelser med kommunerna inte är möjliga eftersom det skulle ge kommunerna en fördel gentemot andra aktörer.²⁰ Det ska också sägas att flera kommuner hade prövat möjligheterna att erbjuda arbetsmarknadsinsatser med ersättning från Arbetsförmedlingen redan innan arbetet med förslaget om en kommuninsats påbörjades – dock ingen av Göteborgsregionens kommuner. Det handlar om kommuner som ansökt om att bli leverantörer inom valfrihetssystemet (LOV) och matchningstjänsten Rusta och matcha. Så vitt det går att bedöma har Arbetsförmedlingen avslagit alla ansökningar med hänvisning till att kommunerna inte uppfyller kraven för den tjänst som ansökan gäller.²¹ Möjligheterna att vara leverantörer inom LOV har också prövats rättsligt med samma resultat. Exempelvis fick både Luleå och Växjö avslag i Förvaltningsrätten, men då med hänvisning till lokaliseringsprincipen i kommunallagen (KL 1991:900, 2 kap 1§).²² Lokaliseringsprincipen innebär förenklat att kommunala åtgärder ska ha anknytning till kommunens geografiska område eller deras invånare. Men

¹⁸ Informationen om SKR:s och Arbetsförmedlingens arbete kring kommuninsatsen har hämtats från dialog med representanter från SKR, samt från offentliga presentationer från både SKR och Arbetsförmedlingen i samband med den av SKR arrangerade konferensen Arbetsmarknads- och näringslivsdagarna i Uppsala 2023-10-04.

¹⁹ Enligt en rapport från SKR (2023) meddelade Arbetsförmedlingen detta ställningstagande till alla landets kommuner i början av oktober.

²⁰ [Statsstöd | Upphandlingsmyndigheten](#). Hämtad 2023-12-20

²¹ Exempelvis Karlshamn och Luleå: [Beslutet: Kommunen får nej till egen arbetsförmedling | SVT Nyheter](#) ; [Arbetsförmedlingen avslår Luleå kommuns ansökan till KROM - Vårt Luleå \(vartlulea.se\)](#). Hämtad 2023-12-20.

²² Dagens samhälle, publicerad 2022-11-04. [Dom slår fast: Kommuner som jobbmatchare bryter mot lagen - Dagens Samhälle \(dagenssamhalle.se\)](#). Hämtad 2023-12-20.

Arbetsförmedlingen är organiserad i så kallade leveransområden som sträcker sig över flera kommuner och den leverantör som ansöker om att utföra matchningstjänster inom valfrihetssystemet ska kunna erbjuda matchningstjänster till arbetssökande som bor i flera kommuner, vilket alltså strider mot lokaliseringsprincipen.

Förutsättningar för samverkan

En annan central fråga för kommunerna är förutsättningar för samverkan med Arbetsförmedlingen. Oavsett om kommunerna kan ta uppdrag med ersättning från myndigheten eller inte så behövs samverkan kring de personer som är aktuella både hos Arbetsförmedlingen och hos kommunen. Det handlar exempelvis om arbetssökande personer som har *kompletterande* försörjningsstöd, det vill säga både ersättning från staten och från kommunen, och som av det skälet har kontakt med båda aktörerna. Ett annat exempel där samverkan behövs är när en person som är inskriven i kommunens arbetsmarknadsverksamhet har möjlighet att få en anställning med statlig lönesubvention. Det är Arbetsförmedlingen som tar beslut om lönesubventionen och kommunen behöver få kontakt med myndigheten för att komma vidare med anställningen.

Behovet av samverkan mellan Arbetsförmedlingen och de kommunala arbetsmarknadsenheterna är inget nytt – det är inget som uppstod i och med reformeringen. Men som vi ska se lite längre fram har reformeringens fört med sig förändrade förutsättningar för samverkan, åtminstone ur de kommunala arbetsmarknadsenheterna perspektiv. För att förstå varför det är en så central fråga för kommunerna behövs emellertid ett klagörande angående de båda aktörernas ansvarsområden och vem som har mandat att avgöra om en person står till arbetsmarknadens förfogande eller inte. Det är bedömningen av arbetsförmåga som avgör om en arbetssökande försörjningsstödmottagare kan få insatser via Arbetsförmedlingen eller inte. Staten har visserligen huvudansvaret för genomförandet av arbetsmarknadspolitiken och ”arbetslösa ska, oaktat försörjningssätt, få stöd av Arbetsförmedlingen” (Alsén 2021). Det förutsätter emellertid att den arbetssökande bedöms stå till arbetsmarknadens förfogande. Här visar bland annat en enkätundersökning från SCB (2007) att kommuner och Arbetsförmedlingen många gånger gör olika bedömningar. Ett exempel på det, som också Arbetsförmedlingen konstaterat, är att kommunen bedömer att arbetslöshet är det huvudsakliga försörjningshindret, men att det också finnas andra hinder, såsom sociala svårigheter. Arbetsförmedlingen kan då göra bedömningen att dessa hinder är så pass omfattande att individen inte står till arbetsmarknadens förfogande, eller står så långt ifrån arbetsmarknaden att hen *först* är i behov av kommunala insatser för att *på sikt* kunna tillgodogöra sig Arbetsförmedlingens insatser (Alsén 2021, s 5). Eftersom Arbetsförmedlingen i egenskap av ansvarig myndighet har mandatet att avgöra om individen står till arbetsmarknadens förfogande, så är det Arbetsförmedlingens bedömning som gäller. Konsekvensen av de olika bedömningarna innebär att det finns en grupp försörjningsstödmottagare som av socialtjänstens handläggare (och personalen på de kommunala

arbetsmarknadsenheterna) bedöms stå till arbetsmarknadens förfogande, men där Arbetsförmedlingen gör en annan bedömning. Det innebär också att dessa personer inte får ta del av den nationella arbetsmarknadspolitiken, utan hänvisas till kommunens insatser (se även Lundin 2018).

En del av de kommunala arbetsmarknadsenheternas målgrupper får alltså inga insatser via Arbetsförmedlingen. Här kan målsättningen med kommunens insatser vara att individerna ska nå upp till myndighetens krav för att anses stå till arbetsmarknadens förfogande. En annan del av de kommunala arbetsmarknadsenheternas målgrupper har insatser via Arbetsförmedlingen. I båda fallen behöver kommunen samverka med Arbetsförmedlingen. Ett problem i sammanhanget – åtminstone ur det kommunala perspektivet – är att kommunen inte per automatik har information om hur individens eventuella planering hos Arbetsförmedlingen ser ut. Den informationen behöver individens handläggare på myndigheten personligen informera om. Den muntliga informationen förutsätter också att individen givit sitt samtycke till detta, men även om samtycke finns så kan Arbetsförmedlingen inte dela den typen av information via datasystem på grund av sekretess. Behovet av information kan uppstå om personalen inom de kommunala arbetsmarknadsenheterna uppfattar att det finns oklarheter kring vilka insatser individen får via Arbetsförmedlingen. Det kan exempelvis vara till följd av att individen själv uttrycker att det finns oklarheter, eller uttrycker behov av kompletterande insatser, men så länge personalen på arbetsmarknadsenheten inte har fått information och ett klartecken från ansvarig handläggare på myndigheten, är huvudregeln att kommunen inte ska erbjuda insatser. I vilken mån det finns *formella* regler eller riktlinjer hos Arbetsförmedlingen som hindrar att kommunen erbjuder kompletterande insatser utan att kommunicera detta med myndigheten har inte undersökts, men den farhåga som uttryck i intervjuerna med AME-cheferna är risken för att det bedrivs ett dubbelarbete. Det innebär negativa konsekvenser både för individen (insatser som krockar) och för samhällsekonomin (såväl Arbetsförmedlingen som de kommunala arbetsmarknadsenheterna är skattefinansierade verksamheter). Från kommunernas håll finns också en farhåga att individen ska skrivas ut ur Arbetsförmedlingens verksamhet om myndigheten får kännedom om att individen har en insats via kommunen utan att detta förankrats med ansvarig handläggare på myndigheten. Om detta är en praxis som faktiskt tillämpas inom Arbetsförmedlingen går inte att bedöma utifrån denna studie, men om myndigheten avskriver individen är konsekvensen att den tappar sin statliga ersättning och hela försörjningsbördan hamnar då på kommunen. Av dessa skäl är personalen på arbetsmarknadsenheten angelägen om att ha en dialog med individens handläggare på Arbetsförmedlingen.

Efter den här lite längre utläggningen om de formella förutsättningar och de farhågor som ramar in de kommunala arbetsmarknadsenheternas samverkan med Arbetsförmedlingen, ska vi göra ett nedslag i tidigare studier som belyst just denna fråga. Att det finns svårigheter i samverkan konstateras. De motsättningar som uppmärksammas har till stor del sin grund i de utmaningar som är gemensamma för

det svenska välfärdssystemet i stort. Det handlar om den specialisering och sektorisering som präglar välfärdssektorn och som innebär att individers behov av stöd inte ryms inom en enskild organisation. De olika organisationerna omfattas av skillnader i regelsystem, ansvarsområden, administrativa gränser och inte minst olika budgetar. Det kan också handla om kulturella faktorer såsom värderingar, kunskapstraditioner och professionella utgångspunkter. Ofta rör det sig om olikheter som inte kan påverkas, åtminstone inte på kort sikt (Danermark 2000). En studie visar exempelvis att Arbetsförmedlingen lägger större vikt vid att följa lagar, förordningar och riktlinjer jämfört med kommunerna. Kommunala företrädare tänker å sin sida att arbetsmarknadsinsatserna ska förbättra den kommunala servicen, vilket inte är ett prioriterat mål för Arbetsförmedlingen (Lundin 2007). Kostnader är ett annat spänningsfält (Hallström 1997). Här pekar författaren på att kommunerna agerar utifrån ambitionen att insatserna ska leda till att deltagarna kvalificerar sig för statliga ersättningar och därmed inte längre ha behov av försörjningsstöd. På motsvarande sätt uppfattas Arbetsförmedlingarna vältra över sina kostnader på kommunerna genom att exempelvis inte ta ansvar för arbetssökande med försörjningsstöd. Även Arbetsförmedlingen har uppmärksammat den här typen av dilemma. I en rapport från 2021 (Alsén) skriver myndigheten att minskade kostnader för försörjningsstöd är en stark drivkraft hos kommunerna för att få biståndsmottagare att ta del av arbetsmarknadspolitiska program (och därmed erhålla aktivitetsstöd). På motsvarande sätt kan det finnas incitament för Arbetsförmedlingen att låta kommunerna ansvara för insatser riktade till arbetssökande som står mycket långt ifrån arbetsmarknaden och som därmed också tar stora resurser i anspråk.

Att det finns utmaningar i samverkan mellan Arbetsförmedlingen och de kommunala arbetsmarknadsverksamheterna är alltså inget nytt, men genom Januariöverenskommelsen och Förnyelseresan förändrades förutsättningar för samverkan på ett påtagligt sätt, vilket också konstaterats i flera rapporter från SKR (2023). Det handlar till stor del om en lägre grad av tillgänglighet för *personlig* kontakt genom färre lokala Arbetsförmedlingskontor, minskad personalstyrka inom myndigheten och fokus på digitala kommunikationskanaler. I likhet med frågan om kommunernas möjlighet att vara leverantörer av arbetsmarknadsinsatser blev frågan om förutsättningar för samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunen också central under reformeringens gång.

Nationella initiativ för att främja samverkan

Att främja en fungerande samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna har funnits på den politiska agendan under en längre tid. Redan 2014 inrättade den dåvarande regeringen (Socialdemokraterna och Miljöpartiet) en delegation med detta fokus: delegationen för unga till arbete (DUA).²³ Inledningsvis var syftet att ge stöd i samverkan med det specifika målet att minska ungdomsarbetslösheten, men efter

²³ ”Kommunerna” omfattar i detta fall inte enbart arbetsmarknadsverksamheterna – den kommunala vuxenutbildningen är också en central part.

hand inkluderades även målet att effektivisera nyanländas arbetsmarknadsetablering.²⁴

DUA:s uppgift har bland annat varit att utlysa och hantera statsbidrag gällande utarbetande av överenskommelser mellan kommuner och Arbetsförmedlingen. DUA har också agerat som en motor i spridning av kunskap och information om framgångsrika metoder för lokal samverkan. Resultatet av arbetet har följts upp, bland annat genom enkäter till kommunerna. Under 2016–2018 visade enkäterna på upplevelser av en förbättrad samverkan, men 2019 bröts den trenden. DUA skriver i sin rapport att beslutet om reformeringen av Arbetsförmedlingen ledde till förändringar gällande hur samverkan fungerade. Både kommunerna och Arbetsförmedlingen uttryckte farhågor kring att reformeringen skulle försämra förutsättningarna för samverkan och att påbörjade samarbeten skulle missgynnas.

DUA avslutade sitt uppdrag i februari 2023 och gav i samband med det ett slutbetänkande (SOU 2023:7). I slutbetänkandet betonas att samverkan på strategisk nivå behöver fungera för att reformeringen av arbetsmarknadspolitiken ska få fullt genomslag. Överenskommelser mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna ses som ett viktigt verktyg för att säkerställa att samverkan blir konkret och leder till förbättringar för de som berörs. Vid tidpunkten för publiceringen av denna rapport hade också nästan alla kommuner i landet skrivit en överenskommelse med Arbetsförmedlingen – antingen enskilt eller tillsammans med en eller flera andra kommuner.

Ett annat exempel på initiativ från regeringen som, åtminstone delvis, syftar till att främja samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna är den för tillfället pågående utredningen Öka drivkrafter och möjligheter till arbete i försörjningsstödet och bryta långvarigt biståndsmottagande (Dir 2022:124).²⁵ Utredningens huvudsakliga syfte är att ta fram förslag på åtgärder för att öka drivkrafter och möjligheter till egen försörjning för personer som får försörjningsstöd. En av de punkter som tas upp är att utredaren ska klargöra ansvarsfördelning och rollfördelning mellan staten och kommunerna för långtidsarbetslösa, bland annat vid studier, i syfte att förbättra samverkan. En annan pågående utredning är inriktad mot ett förbättrat informationsutbyte mellan aktörerna inom arbetsmarknadspolitiken (Förbättrat informationsutbyte och en mer ändamålsenlig lagreglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, Dir. 2023:65).

Regeringen har också i sina uppdrag till Arbetsförmedlingen pekat på vikten av samverkan med kommunerna. I mars 2022 fick exempelvis myndigheten i uppdrag att från och med 2023 minska långtidsarbetslösheten genom att förstärka stödet till långtidsarbetslösa, särskilt i socioekonomiskt utsatta områden (A2022/00330). Enligt uppdraget ska Arbetsförmedlingen bland annat förstärka stödet till långtidsarbetslösa genom ökad fysisk lokal närvaro och tillgänglighet som sker i egen

²⁴ SoU 2023:7

²⁵ Uppdraget ska redovisas 2024-12-01

regi, genom servicekontor eller genom samverkan med kommuner för att till exempel förbättra möjligheterna för planering av stöd. Arbetsförmedlingen ska vidare aktivt verka för fungerande samverkanslösningar med olika relevanta aktörer, inklusive kommuner och idéburna aktörer, till exempel genom överenskommelser. I juni 2022 kom ett annat uppdrag där samverkan med kommunerna tas upp: Uppdrag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet (A2022/00859). Här står att Arbetsförmedlingen ska samverka med kommuner i syfte att ge enskilda arbetssökande ett ändamålsenligt stöd och på ett övergripande plan underlätta planering, samordning och utformning av stöd till arbetssökande. Det står också att Arbetsförmedlingen ska främja och underlätta samordning mellan kommuner och leverantörer som utför arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av myndigheten. Arbetsförmedlingen ska särskilt tydliggöra vilka roller Arbetsförmedlingen respektive leverantörer har i förhållande till kommunen när det gäller arbetssökande som är i behov av insatser från både Arbetsförmedlingen och kommunen, och verka för att dessa insatser samordnas på ett effektivt sätt.

Redogörelsen ovan gör inte anspråk på att ge en uttömmande bild av de utmaningar som präglar samverkan mellan kommunernas arbetsmarknadsverksamheter och Arbetsförmedlingen och de initiativ som tagits för att underlätta denna samverkan. Redogörelsen gör inte heller anspråk på att ge en uttömmande bild av de utmaningar som Januariöverenskommelsen och Förnyelseresan fört med sig. Det redogörelsen bidrar med är en översiktlig inblick i de systemrelaterade motsättningar som finns och en inblick i några centrala initiativ som tagits från den nationella politiken under det senaste decenniet. Den inblicken ger en förståelse för det övergripande sammanhang som de kommunala arbetsmarknadsverksamheterna i Göteborgsregionen hade att förhålla sig till under de två år (2022 och 2023) som denna studie pågick. Det är också mot bakgrund av det sammanhanget som studiens syfte och frågor formulerades.

Syfte och frågor

Det övergripande syftet med studien är att belysa hur villkoren för kommunal arbetsmarknadsverksamhet förändrats som en följd av de senaste årens arbetsmarknadspolitiska reformer, och vilka praktiska konsekvenser reformerna haft för hur kommunal arbetsmarknadsverksamhet kan bedrivas. Det mer specifika syftet är att undersöka hur arbetsmarknadsenheterna i de 13 kommunerna i Göteborgsregionen påverkats av och förhållit sig till de förändringar av Arbetsförmedlingen som Januariöverenskommelsen och Förnyelseresan fört med sig.

De frågor som studien avser att besvara är:

1. Hur har de kommunala arbetsmarknadsenheterna i Göteborgsregionen påverkats av reformerna?
 - Har olika kommuner och arbetsmarknadsenheter påverkats på olika sätt?
2. Hur har de kommunala arbetsmarknadsenheterna i Göteborgsregionen förhållit sig till de förändrade villkoren som reformerna fört med sig?
 - Vilka strategier har tillämpats?
 - Skiljer sig strategierna åt mellan de olika arbetsmarknadsenheterna?



Studiens genomförande

Studien bygger i huvudsak på kvalitativa metoder där intervjuer med chefer för de kommunala arbetsmarknadsenheterna (AME-chefer) i Göteborgsregionens 13 kommuner utgör den primära informationskällan. Det är AME-chefernas erfarenheter och uppfattningar om hur reformeringen påverkat verksamheten som ligger till grund för de resultat och analyser som presenteras.

Intervjuerna genomfördes vid två tillfällen, hösten 2022 och hösten 2023.²⁶ Totalt intervjuades 23 personer. På grund av verksamhetsförändringar och personalomsättning är det olika intervjupersoner vid de båda tillfällena i åtta av de 13 kommunerna. Det säger något om att inte bara Arbetsförmedlingen, utan även de kommunala verksamheterna, präglats av organisatorisk instabilitet. Det innebär också att en del av intervjupersonerna varit nya i sina funktioner vid intervjutillfället, vilket innebär att kunskapen om verksamheten skiftat mellan intervjupersonerna. Kunskapen om kommunala arbetsmarknadsinsatser *generellt* kan visserligen vara lika gedigen hos en ny chef, inte minst eftersom det är vanligt att cheferna byter till samma jobb, men i en annan kommun, men kunskapen om den *egna* verksamheten byggs förstas upp efter hand. Intrycket är emellertid att alla chefer har kunnat besvara de frågor som ställts och i den mån de har känt sig osäkra har de erbjudit sig att höra med kollegor och återkomma med mer säkra uppgifter.

Intervjuerna genomfördes digitalt och i grupper om 2–4 personer. I några intervjuer medverkade flera kommuner, i andra genomfördes intervjun med en enskild kommun. Inför intervjuerna skickades information ut om vilka frågor som skulle ställas. Under intervjuerna fördes korta noteringar för hand. Efter intervjuerna sammanfattades innehållet för respektive kommun tematiskt med utgångspunkt i de frågor som skickats ut. Sammanfattningarna skickades sedan till samtliga intervjupersoner för faktagranskning och korrigerande. Det korrigerade sammanfattningarna analyserades sedan för att se vilka likheter och skillnader som finns avseende hur verksamheterna förhållit sig till reformeringens konsekvenser med ambitionen att undersöka om det finns mönster i dessa förhållningssätt och hur dessa mönster i så fall kan förklaras.

Redovisning av resultaten från intervjuerna presenteras i kronologisk ordning, det vill säga uppdelade på första tillfället (hösten 2022) och andra tillfället (hösten 2023). Utöver intervjuer med chefer för de kommunala arbetsmarknadsverksamheterna innehåller resultatavsnittet en bakgrundbeskrivning av de 13 kommunerna som ingår i Göteborgsregionen. Beskrivningen innehåller uppgifter som är relevanta för kommunernas arbetsmarknadsverksamheter, exempelvis arbetslöshetstal och andelen personer med försörjningsstöd i befolkningen. Beskrivningen innehåller också uppgifter om arbetsmarknadsverksamheternas organisation, omfattning och

²⁶ Öckerö medverkar inte hösten 2023 på grund av hög arbetsbelastning.

deltagarsammansättning. Samtliga uppgifter är hämtade från databasen Kolada/kommunal arbetsmarknadsstatistik²⁷.

Utöver intervjuer och statistik från Kolada har också en kortare litteraturoversikt sammanställts. Översikten summerar forskning som berör privatisering av arbetsmarknadstjänster som genomförts i andra länder. En sammanfattning redovisas i inledningen av rapporten. Litteraturoversikten redovisas i sin helhet i bilaga 1. Arbetet med översikten genomfördes under våren 2022. Den baseras på sökningar av litteratur i databasen google scholar, samt en genomsökning av rapporter från IFAU. Fokus ligger på frågan om det vid tidpunkten för Januariöverenskommelsen fanns ett vetenskapligt stöd för att privata aktörer är effektivare jämfört med offentliga som utförare av arbetsmarknadstjänster. Litteraturoversikten ger alltså en bild av hur kunskapsläget såg ut *inför* reformeringen av Arbetsförmedlingen för att synliggöra vilket vetenskapligt kunskapsunderlag som fanns att tillgå vid den tidpunkten.

Innan resultaten presenteras är det viktigt att påminna om att den här studien enbart speglar de kommunala arbetsmarknadsenheternas perspektiv. Det är den verksamhetens problembeskrivningar som är utgångspunkten. Arbetsförmedlingen perspektiv och röst finns inte med, vilket hade varit relevant för att få en mer nyanserad bild, inte minst när det gäller erfarenheter av hur samverkan mellan myndigheten och kommunernas arbetsmarknadsenheter fungerat. Men det perspektivet finns alltså inte med, vilket är viktigt att ha i åtanke i den fortsatta läsningen. Det är också viktigt att påminna om att kommunernas engagemang i arbetsmarknadspolitiken omfattar mycket mer än de insatser som bedrivs av arbetsmarknadsenheterna. Inte minst är den kommunala vuxenutbildningen en central aktör, men även de verksamheter som ansvarar för ekonomiskt bistånd, med flera. Men det specifika fokuset för denna studie är som sagt de kommunala arbetsmarknadsenheterna och hur de förhållit sig till Arbetsförmedlingens reformering.

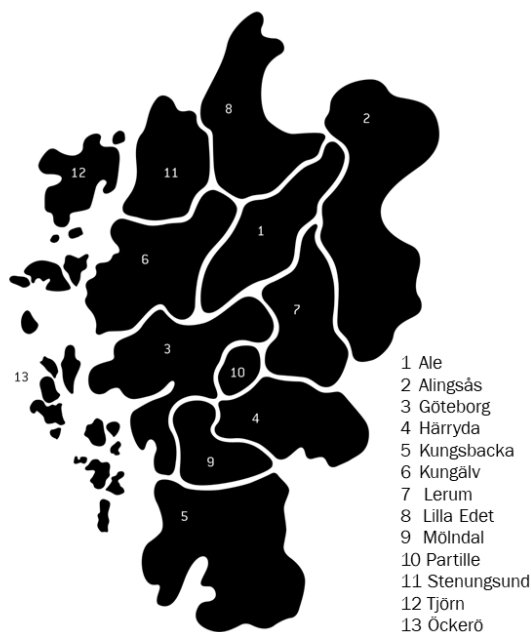
²⁷ Se www.kolada.se.

Kommunerna i Göteborgsregionen

Göteborgsregionen är en av fyra delregioner i Västra Götalands län. I de 13 kommunerna som ingår bor drygt en miljon invånare. Det är en stor spännvidd mellan kommunerna när det gäller befolkningsmängd – från Öckerö med knappt 13 000 invånare till Göteborg med nära 600 000 invånare.

Tabell 1. Befolkningsmängd per 2022-12-31

Kommun	Befolkningsmängd
Ale	32 394
Alingsås	42 199
Göteborg	596 841
Härryda	39 762
Kungsbacka	85 801
Kungälv	49 068
Lerum	43 536
Lilla Edet	14 428
Mölnadal	70 109
Partille	39 852
Stenungsund	27 870
Tjörn	16 275
Öckerö	12 800



Källa: Kolada/SCB

När det gäller socioekonomiska förutsättningar såsom arbetslöshetstal, hur stor andel i befolkningen som är mottagare av försörjningsstöd, hur stor andel av den gruppen som har ett långvarigt mottagande²⁸, har alla kommuner utom Göteborg ett gynnsamt läge jämfört med rikssnittet. Det gäller för samtliga parametrar som redovisas i tabell 2 nedan. Om man tittar på kranskommunerna, det vill säga alla kommuner utom Göteborg, är Lilla Edet och Kungsbacka ytterligheterna. Lilla Edet har relativt de övriga kranskommunerna höga arbetslöshetstal (5,4 procent) och också en högre andel mottagare av ekonomiskt bistånd i befolkningen (2,1 procent). För Kungsbacka är situationen den omvända (2,7 respektive 1,2 procent). Andelen biståndsmottagare som har arbetslöshet som försörjningshinder varierar från 23,8 procent i Öckerö kommun till 40,7 i Partille. Men här ligger samtliga kommuner (även Göteborg) under rikssnittet (46,4 procent). Andelen långvariga biståndsmottagare varierar från 35,6 procent i Kungsbacka till 46,7 procent i Tjörns kommun. Här ligger Göteborg på 56,5 procent, vilket är en bit över rikssnittet (47,3 procent). Flera av de andra kommunerna ligger nära rikssnittet.

²⁸ Med långvarigt mottagande avses minst 10 månader under året.

Tabell 2. Socioekonomiska förutsättningar, år 2022, procent

Kommun	Arbetslöshetstal, årsmedelvärde registerbaserade arbetskraften*	Andel biståndsmottagare i befolkningen, +18 år**	Andel biståndsmottagare +18 år med försörjningshinder arbetslöshet***	Andel långvarigt mottagande av biståndsmottagare + 18 år****	Socioekonomisk sorteringsnyckel***
Ale	3,9	1,8	40,6	46,6	2
Alingsås	4,6	1,6	40,3	37,2	2
Göteborg	7,4	2,9	44,9	56,5	-
Härryda	3,3	1,5	34,9	42,6	1
Kungsbacka	2,7	1,2	32,5	35,6	1
Kungälv	3,7	1,5	26,1	43,2	1
Lerum	3,5	1,6	27,9	39,9	1
Lilla Edet	5,4	2,1	39,9	37,7	4
Möndal	3,7	1,8	39,2	44,6	2
Partille	4,8	1,7	40,7	43,4	2
Stenungsund	3,6	1,9	33,1	44,9	1
Tjörn	2,8	1,7	28,1	46,7	1
Öckerö	2,8	1,6	23,8	41,1	1
Riket	6,8	2,4	46,4	47,3	-

*Kolada: Arbetsförmedlingen och RAMS/SCB, ** Kolada: Socialstyrelsen och SCB, ***Kolada: Socialstyrelsens Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd, ****Kolada: Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd, *****Socialstyrelsens Öppna jämförelser.

Sammantaget visar tabell 2 att bortsett från Göteborg så har Göteborgsregionens kommuner över lag ett gynnsamt läge när det gäller arbetslöshet och ekonomiskt bistånd ur ett nationellt perspektiv. Det visar sig också i tabellens sista kolumn där den socioekonomiska sorteringsnyckeln visas. Nyckeln är ett mått på den relativa risken för ekonomiskt bistånd i kommunen jämfört med landets kommuner i stort. Måttet baseras på data om arbetsmarknadsanknytning och inkomstnivå. Siffran 1 indikerar låg risk, medan siffran 8 indikerar hög risk.

Arbetsmarknadsenheterna: organisation och omfattning

Arbetsmarknadsenheterna i de 13 kommunerna har lite olika benämningar och är också organiserade på olika sätt. I tabell 3 nedan visas vilka andra verksamhetsområden som ligger i samma förvaltning som arbetsmarknadsenheten. Göteborg är i kraft av sin storlek ett exempel som behöver förklaras lite närmare. Det som i denna studie definieras som Göteborgs motsvarighet till *arbetsmarknadsenhet* ingår i en avdelning inom Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsförvaltningen (Arbvux) som heter Arbetsmarknad.²⁹ Det är den operativa delen av avdelningen

²⁹ I Göteborg bedrivs också en del arbetsmarknadsinsatser i socialtjänstens regi lokalt i olika stadsområden, men dessa verksamheter ingår inte i studien.

Arbetsmarknad som representerar arbetsmarknadsenheten i studien och den består av två områden: dels fyra geografiskt utspridda Kompetenscentrum (KC), dels centrum för arbetsmarknadsanställningar (CFA). CFA består i sin tur av tre delar, varav två ingår i studien: CFA1 som i första hand arbetar med **skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare**³⁰, vanligtvis benämnt OSA efter den tidigare benämningen offentligt skyddad anställning, och CFA2 som arbetar med introduktionsanställningar.³¹

Tabell 3. Verksamheter som ingår i samma förvaltning som arbetsmarknadsenheten, år 2022

Kommun	Ekonomiskt bistånd	Integration och mottagande	Vuxenutbildning	Kommunala aktivitetsansvaret (KAA) ³²	Gymnasieskolan
Ale	X	X			
Alingsås	X	X	X		
Göteborg			X		
Härryda	X	X	X		
Kungsbacka	X	X	X	X	X
Kungälv		X		X	X
Lerum	X	X			
Lilla Edet	X				
Mölnådal	X	X		X	
Partille		X			X
Stenungsund		X	X	X	X
Tjörn	X	X			
Öckerö	X	X			

Källa: Kolada, Kommunal arbetsmarknadsstatistik

Antalet deltagare i de kommunala arbetsmarknadsinsatserna ligger någorlunda i linje med kommunernas befolkningsstorlek, men när det gäller utvecklingen av deltagarantalet över tid är det en ganska stor variation mellan kommunerna. I Ale är antalet exempelvis relativt stabilt. I Göteborg är det en påtaglig minskning mellan

³⁰ Skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare är en tidsbegränsad, lönesubventionerad anställningsform riktad till personer som uppfyller något av följande kriterier: kognitiv funktionsnedsättning eller nedsatt arbetsförmåga på grund av missbruks- eller beroendeproblem, rätt till stöd enligt lagen om stöd och service till funktionshindrade, har inte jobbat tidigare eller varit borta från arbetslivet under lång tid på grund av svår psykisk sjukdom. [Skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare - Arbetsförmedlingen \(arbetsformedlingen.se\)](#). Länk hämtad 2023-12-22.

³¹ Introduktionsjobb är en tidsbegränsad, lönesubventionerad anställningsform riktad till personer som varit arbetslösa en längre tid, eller som är nyanlända i Sverige. [Introduktionsjobb - Arbetsförmedlingen \(arbetsformedlingen.se\)](#). Länk hämtad 2023-12-22.

³² Genom det kommunala aktivitetsansvaret är kommunerna skyldiga att uppmärksamma och erbjuda insatser till ungdomar under 20 år som inte studerar i gymnasieskolan eller genomför någon motsvarande utbildning. [Kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar \(KAA\) - Skolverket](#). Hämtad 2024-01-14.

2018 och 2019, men relativt stabilt sedan dess. I Öckerö är det en tydlig ökning från år 2019 och framåt, med viss tillbakagång år 2020.

Tabell 4. Deltagare i kommunala arbetsmarknadsinsatser 2017–2022, antal

Kommun	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ale	i.u.	245	255	245	235	229
Alingsås	362	365	413	385	291	236
Göteborg	i.u.	4 558	2 769	2 497	2 235	2 499
Härryda	106	129	262	248	254	182
Kungsbacka	392	546	934	913	749	652
Kungälv	184	482	248	237	219	105
Lerum	214	177	214	168	122	118
Lilla Edet	54	36	50	68	72	72
Möndal	365	264	308	304	339	335
Partille	210	193	214	270	237	227
Stenungsund	123	151	163	81	48	72
Tjörn	i.u.	141	81	70	113	i.u.
Öckerö	18	59	105	77	127	135

Källa: Kolada, Kommunal arbetsmarknadsstatistik

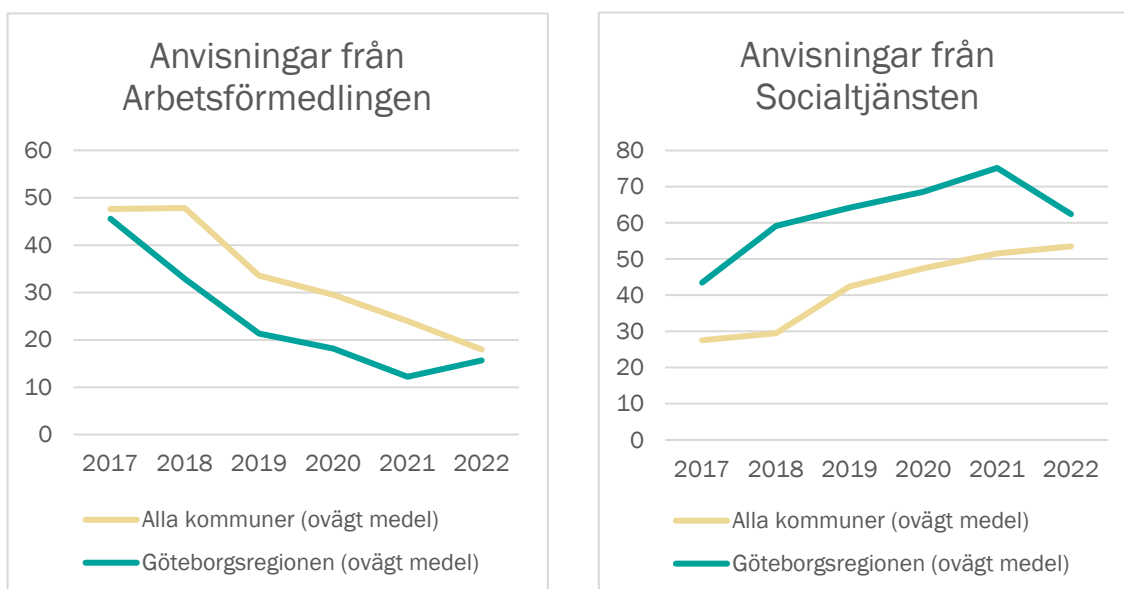
Ambitionen är inte att göra någon djupgående analys av innehållet i tabellen. Både utifrån tidigare forskning (exempelvis Vikman & Westerberg 2017) och utifrån de löpande dialoger som sker i AME-chefsnätverket inom Göteborgsregionens kommunalförbund kan det konstateras att kommunala arbetsmarknadsinsatser är en projektintensiv och i övrigt föränderlig verksamhet till sin karaktär. Framför allt i mindre kommuner kan exempelvis deltagarantalet påverkas drastiskt av att projekt startar upp eller avslutas. Syftet med tabellen ovan är att visa på övergripande skillnader i verksamheternas omfattning och att deltagarantalet varierar över tid, men på olika sätt.

Ett nytt läge

Den övergripande fråga som undersöks i den här studien är hur de kommunala arbetsmarknadsenheterna i Göteborgsregionen har förhållit sig till konsekvenserna av Arbetsförmedlingens reformering. Två aspekter är särskilt centrala i det sammanhanget. Det är dels att Arbetsförmedlingen i första hand ska upphandla fristående aktörer för utförandet av arbetsmarknadsinsatser, dels förändrade förutsättningar för samverkan i och med en mer begränsad lokal närvaro från

myndighetens sida³³, en reducerad personalstyrka och ökat fokus på digitala kontakter. I båda fallen är det rimligt att tänka sig konsekvenser i termer av färre anvisningar och uppdrag till kommunerna från Arbetsförmedlingen. Just detta är också en utveckling som är tydlig både på nationell nivå och i Göteborgsregionen. I diagram 1 nedan visas utvecklingen mellan åren 2017 och 2022. Diagrammet visar också att andelen anvisningar från socialtjänsten (ekonomiskt bistånd) ökat under samma tidsperiod.

Diagram 1. Anvisningar från Arbetsförmedlingen respektive Socialtjänsten 2017–2022, procent



Källa: Kolada, Kommunal arbetsmarknadsstatistik

Utvecklingen nationellt och i Göteborgsregionens kommuner följer varandra i stort, men diagrammet synliggör ett par skillnader som behöver kommenteras. Dels är det generellt en lägre andel deltagare som anvisas från Arbetsförmedlingen i GR-kommunerna jämfört med hur det ser nationellt. Kommunerna i Göteborgsregionen har alltså ett relativt sett tydligare fokus på försörjningsstöds-mottagare och hade det även innan reformeringen påbörjades. Vad detta beror på undersöks inte närmare i studien, men en möjlig förklaring är att Göteborgsregionen är en storstadsregion där det finns många aktörer som Arbetsförmedlingen kan samverka med, medan kommunen kan tänkas spela en mer avgörande roll som leverantör av arbetsmarknadsinsatser i regioner med mindre kommuner och i landsbygdsregioner.

Den andra skillnaden är att förändringen mellan 2021 och 2022 går i motsatt riktning jämfört med det nationella perspektivet på så sätt att andelen från

³³ Fysisk närvaro från myndighetens sida finns i fem av kommunerna. I Kungsbacka och Mölndal finns Statens servicecenter. I Alingsås, Göteborg och Kungälv finns både ett Arbetsförmedlingskontor med möjlighet till bokade möten och Statens servicecenter.

Arbetsförmedlingen ökar i Göteborgsregionen, medan andelen deltagare från socialtjänsten minskar mellan dessa år. Om man tittar på de bakomliggande uppgifterna för respektive kommun visar det sig att det inte rör sig om några generella förändringar, utan förändringar kopplade till specifika kommuner. Ökningen från Arbetsförmedlingen kan framför allt kopplas till Lerum, Stenungsund och Partille. Minskningen från socialtjänsten kan kopplas till Kungälv och Stenungsund. Minskningen kan också kopplas till att Tjörn inte lämnat in uppgifter för år 2021. I och med det försvinner en kommun med hög andel deltagare från socialtjänsten ur den beräkning av medelvärde som diagram 1 ovan baseras på. Det ska också noteras att det saknas uppgifter för vissa kommuner för åren 2017 och 2018. Detta påverkar givetvis också den bild som visas i diagrammet och gör att underlaget för analys är allmänt osäkert.

Trots osäkerheten kan det vara intressant att titta lite närmare på de kommunvisa uppgifterna gällande andelen anvisningar från Arbetsförmedlingen (se tabell 5 nedan). För att tydliggöra variationen har olika nyanser av grönt använts enligt följande princip:

Hög andel: 50 procent eller mer
Medelandel: 15–49 procent
Låg andel: 0–14 procent

Indelningen är en egen bearbetning och gränsdragningen mellan de olika procentsatserna är godtycklig, men syftet är enbart att ge visuell bild av den förändring som skett över tid och skillnaderna mellan de olika kommunerna. Det ska också sägas att beteckningen i.u står för ”ingen uppgift”. Här saknas alltså data och i dessa fall har i första hand samma gröna nyans valts som närmast efterföljande år använts, och i andra hand samma nyans som närmast föregående år.

Tabellen visar att det är en betydande variation mellan kommunerna, både när det gäller den totala andelen deltagare från Arbetsförmedlingen och hur detta utvecklats över tid. I några av kommunerna är förändringen påtaglig. Det gäller framför allt Kungsbacka och Öckerö, som på kort tid gått från höga andelar till mycket låga andelar deltagare som anvisats från Arbetsförmedlingen, men även i Lilla Edet syns en tydlig förändring. I de här fallen tycks förändringen emellertid inte kopplade till reformeringen av Arbetsförmedlingen eftersom den skedde innan 2019. I Göteborg, Härryda, Lerum och Mölndal ligger andelarna relativt stabilt, men på olika nivåer. I övriga kommuner syns en successiv minskning av andelen deltagare som anvisats från Arbetsförmedlingen.

Tabell 5. Anvisningar från Arbetsförmedlingen 2017–2022, procent

Kommun	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ale	i.u.	50	39	6	2	5
Alingsås	46	63	47	53	29	29
Göteborg	i.u.	i.u.	25	34	32	33
Härryda	i.u.	i.u.	1	0	0	0
Kungsbacka	68	30	7	2	0	0
Kungälv	6	21	15	3	0	0
Lerum	60	58	51	64	51	72
Lilla Edet	47	8	0	1	11	0
Mölnadal	11	0	11	9	2	4
Partille	47	32	15	13	3	10
Stenungsund	75	71	56	36	18	30
Tjörn	i.u.	19	5	7	6	i.u.
Öckerö	50	10	5	8	5	5

Källa: Kolada, Kommunal arbetsmarknadsstatistik

Det tabell 5 visar är alltså dels att arbetsmarknadsverksamheterna hade olika utgångslägen inför reformeringen i termer av andelen anvisningar från Arbetsförmedlingen, dels att förändringen avseende detta sedan utvecklats på olika sätt. Det blir då intressant att titta närmare på vad som ligger bakom dessa skillnader – om och på vilket sätt skillnaderna kan kopplas till de förändrade förutsättningar som reformeringen av Arbetsförmedlingen fört med sig. Det är frågor som kan besvaras via de intervjuer med arbetsmarknadscheferna i de 13 kommunerna som genomfördes under 2022 och 2023.

Resultat

Under hela den period som intervjuerna med AME-cheferna genomfördes präglades arbetsmarknadspolitiken av en rad osäkerheter. Som vi sett i rapportens inledande avsnitt var det så sent som i oktober detta år som Arbetsförmedlingen meddelade att de inte ansåg det möjligt för myndigheten att sluta finansiella överenskommelser med kommunerna. Det är alltså i detta osäkra läge som intervjuerna med AME-cheferna genomfördes.

Syftet med intervjuerna var att undersöka i vilken mån konsekvenserna av Arbetsförmedlingens reformering har lett till betydande förändringar av arbetsmarknadsenheternas verksamhet. De frågor som ställdes i intervjuerna var emellertid mer öppna frågor om och i så fall på vilket sätt verksamheten hade förändrats under det senaste året, för att i nästa skede fråga i vilken mån Arbetsförmedlingens reformering hade betydelse för dessa förändringar. Resultatet redovisas i kronologisk ordning, hösten 2022 först och därefter hösten 2023. Innehållet för de båda åren är strukturerat i tre gemensamma teman, med delvis skilda underrubriker:

- Har deltagarsammansättningen förändrats?
- Har verksamhetens innehåll förändrats?
- Hur fungerar samverkan med Arbetsförmedlingen?

För år 2023 finns också frågan:

- Vilka är de största utmaningarna?

Hösten 2022

Intervjuerna genomfördes från mitten av oktober till mitten av december. På den korta tiden förändrades bilden en del när det gäller chefernas upplevelse av samverkan med Arbetsförmedlingen lokalt. I de intervjuer som genomfördes under den senare delen av perioden ger cheferna uttryck för en mer hoppfull syn på hur samverkan med Arbetsförmedlingen skulle utveckla sig. Det kan ha slumpat sig så att de mer kritiska cheferna råkade bli intervjuade i oktober och att de skulle vara lika kritiska om de intervjuats i december. Men det kan också vara så att samarbetsklimatet faktiskt förbättrades. Under den här perioden togs i alla fall en rad initiativ inom ramen för en samverkansstruktur som bildats med representanter från AME-chefsnätverket, Göteborgsregionens kommunalförbund och Arbetsförmedlingen i regionen – initiativ som syftade till att underlätta samverkan. Det handlar framför allt om regelbundna informations- och dialogmöten, men också större konferenser.

Har deltagarsammansättningen förändrats?

I intervjuerna beskriver flertalet chefer att det är ett minskat inflöde av deltagare generellt. Men minskningen kopplas inte så mycket till Arbetsförmedlingens

reformerings, utan främst till det goda konjunkturläget och att antalet personer med försörjningsstöd minskat i kommunen. Trots det minskade *antalet* deltagare från ekonomiskt bistånd beskriver flera att *andelen* deltagare från ekonomiskt bistånd hade ökat och den förändringen kopplades till reformeringen och det faktum att färre deltagare anvisats från Arbetsförmedlingen. Den bild som AME-cheferna förmedlar är att verksamheterna i allt högre grad möter personer där flera samverkande faktorer försvårar inträdet på arbetsmarknaden. Det handlar om funktionsvariationer av olika karaktär, psykisk ohälsa, beroendeproblematik, språkhinder. Detta gör att det krävs parallella insatser av olika slag och att insatserna behöver ges under relativt lång tid.

För några av kommunerna hade deltagarsammansättningen inte förändrats alls eller i alla fall marginellt. Det handlar om Ale, Kungsbacka och Mölndal, som är kommuner som redan innan reformeringen hade ett begränsat eller inget inflöde alls av deltagare från Arbetsförmedlingen. Den gemensamma nämnaren är att dessa kommuner organiserat sin verksamhet med inspiration från den så kallade **Trelleborgsmodellen**,³⁴ vilket bland annat innebär ett tydligt fokus på försörjningsstödmottagare. Även Härryda och Öckerö hade sedan tidigare få anvisningar från Arbetsförmedlingen. För Härrydas del tycks det handla om initiativet **Härryda framtid**, som bland annat innebär att kommunen har som övergripande mål att ha Sveriges högsta andel invånare i arbete. Genom Härryda framtid samverkar olika funktioner inom socialtjänst, utbildning och näringsliv för att alla invånare i Härryda ska kunna försörja sig själva. Vad som ligger bakom den låga andelen anvisningar från Arbetsförmedlingen i Öckerö kommun går inte att säga utifrån tillgänglig information.

I Göteborg är arbetsmarknadsverksamheten omfattande och komplex och helheten finns inte med i denna studie. Göteborg representeras av Centrum för arbetsmarknadsanställningar (CFA1 och 2), som enbart arbetar med arbetsmarknadsanställningar, och Kompetenscenter (KC) som arbetar med att rusta deltagare på uppdrag av ekonomiskt bistånd. Det finns fyra geografiskt utspridda KC i Göteborg. Hösten 2022 upplevde CFA inte någon förändring kopplad till reformeringen. KC däremot upplevde ett minskat inflöde av deltagare. Konjunkturen och ett generellt minskat antal personer med försörjningsstöd är viktiga förklaringar enligt intervjupersonen, men ytterligare en orsak som uppgavs var Arbetsförmedlingens kalibrering av det statistiska profileringsverktyg som användes i bedömningen av de arbetssökandes förutsättningar och behov. Som beskrivs i litteraturöversikten ovan introducerades profileringsverktyget våren 2020 i samband med lanseringen av Rusta och matcha. Syftet med verktyget var att kategorisera de arbetssökande i olika behovsgrupper utifrån ett antal givna faktorer, bland annat

³⁴ Trelleborgsmodellen tog form redan 2007 då arbetsmarknadsverksamheten i Trelleborg omorganiserades. Modellen har förändrats en del längs vägen och olika kommuner har tagit till sig olika delar, men en kärnkomponent är arbetsmarknadsperspektivet, som delvis ställs i kontrast till det sociala perspektivet. Det är fokus på att deltagarna snabbt ska komma ut på reguljära arbetsmarknaden. Det är också ett tydligt fokus på uppföljning.

utbildning, tid i arbetslöshet och ålder. Profileringsverktyget reviderades i omgångar till följd av problem som påtalats såväl internt av handläggare inom Arbetsförmedlingen, som externt från exempelvis utredare vid IFAU. Vid tidpunkten för intervjun var konsekvensen av profileringsverktyget, enligt den intervjuade chefen på KC, att personer som tidigare hade bedömts stå för långt ifrån arbetsmarknaden för Arbetsförmedlingens insatser och som då anvisats till KC, nu i stället anvisades till en fristående aktör inom ramen för Rusta och matcha.

Har innehållet i verksamheten förändrats?

När det gäller innehållet i de kommunala arbetsmarknadsenheternas verksamheter är intrycket att det hösten 2022 pågick omfattande förändringar på flera håll, men inte heller här verkar Arbetsförmedlingens reformering ha varit anledningen. Härryda, Lerum, Mölndal och Partille hade exempelvis nyligen tagit över utförarverksamheten kopplad till Samordningsförbundet i det geografiska området.³⁵ Det innebar bland annat att man nu vände sig till personer där målsättningen med insatsen var att komma upp i 25 procents arbetsförmåga. Som en följd hade verksamheterna satsat på nya arbetssätt och metoder med tillhörande utbildning av personal. Det handlade exempelvis om ACTivera,³⁶ och BIP.³⁷ I Lerum pågick parallellt uppbyggnaden av en ny enhet – Arbetsprövningsenheten (APE). Inom den enheten skulle man jobba med personer med funktionsvariationer av olika slag, samt personer som bedömdes stå mycket långt ifrån arbetsmarknaden, exempelvis på grund psykisk eller fysisk ohälsa.

Även i Alingsås, Kungälv, Lilla Edet och Stenungsund fanns planer på olika utbildningsinsatser med koppling till förändrade behov hos deltagargruppen. Här handlar det om Supported Employment (SE), respektive Individual Placement and Support (IPS).³⁸ I dessa kommuner pågick eller planerades också olika verksamhetsförändringar. I Kungälv pågick en omorganisering där arbetsmarknadsenheten flyttade från Sektor Socialtjänst till Sektor bildning och lärande, vilket AME-chefen beskriver som en strategisk åtgärd för att knyta arbetsmarknadsverksamheten närmare till vuxenutbildningen. I Alingsås fanns planer i motsatt riktning. Verksamheten planerades återgå till Socialförvaltningen

³⁵ Även Alingsås ingår i samma Samordningsförbund, men Alingsås anslöt till det här initiativet i ett senare skede.

³⁶ ACTivera är en arbetsförberedande insats med individuellt utformat och valbart innehåll. Utbudet i insatsen består exempelvis av individuella samtal, fysisk aktivitet, gruppecoaching, föreläsningar, hälsostärkande insatser. Se [ACTivera \(sofinsjoriket.se\)](https://www.sofinsjoriket.se). Hämtad 2024-01-02.

³⁷ BIP är en förkortning för en dansk studie - Beskæftigelses Indikator Projekt. Att arbeta utifrån BIP-studien innebär att erbjuda kontinuerliga, parallella insatser med tydligt jobbfokus, vilket skiljer sig från den traditionella stegvisa rehabiliteringen där en insats ges åt gången. Regelbundna progressionsmätningar enligt en specifik metodik ingår också i konceptet. Se www.vaeksthuset-forskningscenter.dk.

³⁸ SE är en metod som syftar till att personer med funktionsnedsättning och personer med en utsatt eller missgynnad situation ska kunna få/återgå till, och behålla en anställning på den öppna arbetsmarknaden. Metoden bygger på den så kallade ”placera, träna, behålla-modellen”, där upplärning och träning ska ske på den arbetsplats där individen ska arbeta. IPS är en evidensbaserad variant av SE. Se [Supported Employment - SFSE](#) och [IPS \(Individanpassat stöd till arbete\) - Socialstyrelsen](#).

efter ett antal år med placering inom Kultur- och utbildningsförvaltningen. I Lilla Edet pågick ett utvecklingsarbete som innebar en ändrad inriktning för arbetsmarknadsenheten. Lilla Edet har traditionellt haft omfattande egna praktiska verksamheter som utfört servicetjänster av olika slag för kommunens räkning. Mot bakgrund av målgruppens förändrade karaktär bedömdes deltagarna inte längre kunna utföra den typen av servicetjänster. I intervjun beskriver AME-chefen det som att deltagarnas behov av stöd handlar om arbetsförberedande och rehabiliterande insatser, insatser utan den typen av prestationskrav som servicetjänsterna innebär. Av det skälet var planen att personalen framöver skulle arbeta utifrån IPS och att även införa BIP.

KC i Göteborg beskriver också pågående förändringar av verksamhetens innehåll, men inte heller där som en följd av Arbetsförmedlingens reformering, utan snarare som en konsekvens av att en god arbetsmarknad medfört att den målgrupp som stod i fokus när KC inrättades 2014 inte längre finns inom ekonomiskt bistånd. Intervjupersonen menar att det skett en förskjutning mot personer med andra behov och en längre väg att gå för att komma ut på arbetsmarknaden. Det handlar exempelvis om en större andel personer med funktionsvariationer av olika slag. För att möta upp den förändringen hade KC börjat jobba med arbetsträning, vilket man inte gjort tidigare. Man hade också börjat arbeta med personerna i ett tidigare skede, vilket innebar att handläggarna inom ekonomiskt bistånd anvisade deltagare till KC i ett tidigare skede. Ytterligare en förändring var ett perspektivskifte mot utgångspunkten ”var är största sannolikhet att du får ett jobb”, i stället för att mer ensidigt utgå ifrån individens intressen.

Även i Öckerö kommun hade nya arbetssätt och metoder introducerats. AME-chefen beskriver att en introduktionskurs för personer inom ekonomiskt bistånd nyligen startats upp. Fokus var bland annat att rusta personer som inte är inskrivna på Arbetsförmedlingen och hjälpa dem att skriva in sig hos myndigheten via Statens servicecenter. I motsats till den generella utvecklingen hade också *antalet* anvisningar från ekonomiskt bistånd ökat i Öckerö och AME-chefen menar att ett av skälen var ett förbättrat samarbete mellan de båda verksamheterna.

Sammantaget beskriver alltså flertalet intervjupersoner att det skett betydande förändringar när det gäller både deltagarsammansättning och innehållet i verksamheten. Förändringarna kopplas dock inte primärt till reformeringen av Arbetsförmedlingen, utan till den goda arbetsmarknaden och att de deltagare som trots allt finns kvar har behov av andra insatser än de som är verksamma för personer som står närmare arbetsmarknaden. Intervjupersonerna säger också att de pågående förändringarna i termer av nya arbetssätt, utbildning av personal och så vidare, snarare är exempel på det konstanta ”skruvandet” i verksamheten som alltid görs för att möta den aktuella målgruppens behov. Men det är inte så att reformeringen inte hade någon betydelse alls – tvärtom beskriver flertalet intervjupersoner konsekvenser kopplade till en försvårad samverkan med Arbetsförmedlingen.

Hur fungerar samverkan med Arbetsförmedlingen?

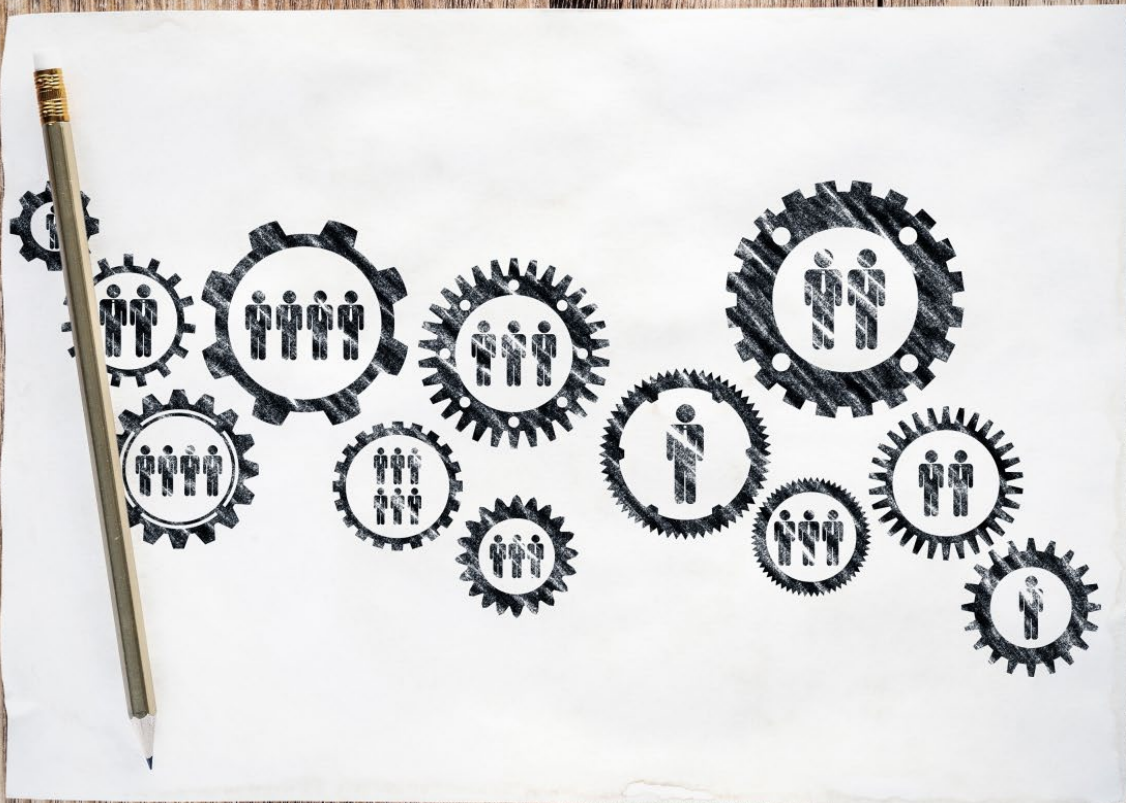
De flesta chefer uttrycker att samverkan med Arbetsförmedlingen hade försvårats under reformeringen Och framför allt tycks det gälla samverkan på operativ nivå. Konkret handlar det om att personalen inom arbetsmarknadsenheterna hade svårt att få kontakt med handläggare på Arbetsförmedlingen. Som redovisats tidigare finns det olika skäl till att personalen på arbetsmarknadsenheterna behöver kontakt med handläggarna på myndigheten. Det kan handla om att det behövs ett beslut från Arbetsförmedlingen om en lönesubvention och här kan det också behöva gå snabbt. En av cheferna beskriver det som att "tidsfönstret" när en deltagare är redo och det finns en arbetsgivare som vill ta emot är så litet. Det måste gå snabbt, annars försvinner chansen. Ett annat skäl till behovet av kontakt är att personalen på arbetsmarknadsenheten behöver få klarhet i hur deltagarens planering ser ut, för att kunna bedöma om och vad kommunen kan göra för att ge ytterligare stöd och också få klartecken från Arbetsförmedlingen för att ge detta stöd. Om kommunen går in med stöd utan att förankra med handläggaren på Arbetsförmedlingen finns risk för dubbelarbete och därmed dubbla kostnader, dubbelarbete och att individen skrivs ut från myndigheten och förlorar sin ersättning.

I några fall verkade emellertid den operativa samverkan fungera bra, men det goda samarbetet beskrivs som personbundet och kopplat till en viss handläggare. KC i Göteborg är den verksamhet som ger den mest positiva bilden, men här fanns också handläggare från Arbetsförmedlingen lokaliserade på heltid till varje KC i staden. Alla KC:s deltagare är inskrivna på de här handläggarnas "signaturer", vilket innebär att handläggaren har mandat att ta de beslut som behövs.

Ale och Kungsbacka avviker från övriga kommuner genom att samverkan med Arbetsförmedlingen redan innan reformeringen låg på en slags miniminivå. Skälet är att verksamheterna organiserat om i linje med Trelleborgsmodellen och att den modellen delvis innebär att arbetsmarknadsenheten agerar mer självständigt i förhållande till Arbetsförmedlingen. Cheferna i Ale och Kungsbacka säger också att verksamheterna är relativt opåverkade av reformering över lag. Även Mölndal har organiserat sin verksamhet med inspiration från Trelleborgsmodellen, men har ett närmare samarbete med Arbetsförmedlingen jämfört med Ale och Kungsbacka. Mölndal har också en annan deltagarsammansättning genom att kommunen haft ett omfattande mottagande av nyanlända och ett samarbete med Arbetsförmedlingen kring personer i etableringsfasen.

Sammantaget varierar upplevelsen av hur samverkan med Arbetsförmedlingen fungerade hösten 2022. Det finns skillnader avseende hur viktig samverkan tycks vara, beroende på organisatoriska faktorer och beroende på vilka utgångspunkter som ligger till grund för verksamheten. I de flesta verksamheter tycks emellertid samverkan med Arbetsförmedlingen vara viktig. Det kan också konstateras att cheferna ger uttryck för uppfattningen att skälen till samverkanssvårigheterna inte beror på motvilja från Arbetsförmedlingen, utan snarare personalminskningar, omorganisering, nedläggning av lokalkontor och en övergång till digitala tjänster.

AME-cheferna uttrycker förståelse för myndighetens mycket hårt belastade personal, men faktum kvarstår att samverkan försvårats och att myndigheten upplevs ha blivit mindre tillgänglig, både för arbetsmarknadsenheternas personal och för de arbetssökande. Här menar flera av cheferna också att deras personal får ägna en betydande del av sin arbetstid åt att kompensera för Arbetsförmedlingens otillgänglighet. Ett återkommande exempel i intervjuerna är att personalen behöver hjälpa deltagarna att skriva in sig ”rätt” via myndighetens digitala kanaler. Risken är annars att individen inte får tillgång till den typ av insatser hen behöver. Det digitala systemet kan i sig uppfattas krångligt, men det kan också vara så att individen mer eller mindre medvetet undviker att ge rättvisande bild av sina förutsättningar, att hen ger en positivare bild utifrån tanken att det ger bättre chanser till arbete. Konsekvensen blir egentligen den omvända eftersom systemet då slussar individen vidare till **personligt distansmöte** (PDM) – en mötesform och en ingång till insatser riktade till arbetssökande som står lite närmare arbetsmarknaden. För att undvika den här typen av ”felsortering” sitter AME-personalen ofta med och hjälper individen att skriva in sig på ett sanningsenligt sätt.



Hösten 2023

Intervjuerna hösten 2023 ger på många sätt en likartad bild som den från hösten 2022. På ett övergripande plan tycks det som att de trender som började skönjas under 2022 fördjupades efter hand. Men frågor kring de fristående aktörerna och betydelsen av deras aktiviteter är ett nytt tema under 2023. Frågor om dessa aktörer ställdes även hösten 2022, men vid den tidpunkten tycktes temat inte lika centralt. Då hade de fristående aktörerna också funnits på plats en relativt kort tid och konsekvenserna av deras aktiviteter verkade inte så märkbara.

Har deltagarsammansättningen förändrats?

Cheferna ger i stort sett samma bild av deltagarsammansättningen som i intervjuerna ett år tidigare. Deltagarna står allt längre ifrån arbetsmarknaden och skälet är ett minskat inflöde av personer som ansöker ekonomiskt bistånd till följd av en gynnsam arbetsmarknad. Det innebär att de försörjningsstödstagare som finns kvar och som anvisas till arbetsmarknadsenheterna är de som har allra svårast att få ett arbete. Flera av cheferna beskriver det som att socialsekreterarna inom ekonomiskt bistånd nu ”gräver djupt i sina byrålådor”, eller att ”det är ett annat ljus på deltagare som tidigare gick under radarn”.

En gynnsam arbetsmarknad och minskat inflöde till ekonomiskt bistånd är övergripande samhällsförändringar som varken verksamheterna själva eller kommunerna i stort kan påverka, men det finns också exempel på ”egen-initierade” förändringar som bidragit till förändringar i samma riktning. Alingsås, Härryda, Lerum och Partille tog exempelvis över Samordningsförbundets verksamhet hösten 2022. Även där är målgruppen personer som står längre ifrån arbetsmarknaden. Lilla Edet hade under 2023 tagit ett liknande initiativ. Här hade man nu också börjat arbeta med ett projekt riktat till personer som inte har någon sjukpenninggrundande inkomst (SGI). I Kungsbacka hade arbetet med gruppen sjukskrivna intensifierats. I Ale och Stenungsund hade det skett förtydliganden när det gäller verksamhetens uppdrag. För Ale innebar det att verksamheten mer renodlat skulle fokusera på sitt grunduppdrag, det vill säga försörjningsstödstagare. Tidigare hade man haft en öppen ingång på så vis att alla Ale-bor kunde få stöd via arbetsmarknadsenheten. I Ale pågick också diskussioner kring den organisatoriska placeringen av sysselsättnings- och rehabiliterande insatser för personer som i dagsläget inte är redo för studier, praktik eller arbete. Frågan var om dessa insatser ska ligga på arbetsmarknadsenheten eller om det snarare är en uppgift som ska ligga inom enheten för funktionsstöd. I Stenungsund hade verksamheten tidigare varit inriktad på personer som står till arbetsmarknadens förfogande, medan verksamheten ekonomiskt bistånd (enheten för Stöd och försörjning) ansvarat för de som står allra längst ifrån arbetsmarknaden. Under 2023 hade arbetsmarknadsenheten, tillsammans med Stöd och försörjning, kommit fram till att befintlig arbetsprocess missar att ge stöd till ”mellangruppen”, det vill säga personer som står en bit ifrån arbetsmarknaden, men som på sikt bedöms kunna bli självförsörjande via arbete. Denna grupp bedömdes nu vara den mest relevanta för arbetsmarknadsenheten,

också mot bakgrund av att den tidigare målgruppen nu hade fått arbete eller hade insats via fristående aktörer (Rusta och matcha).

CFA i Göteborg beskrev sig som relativt opåverkade under 2022, men hösten 2023 gavs en helt annan bild. För CFA1 hade målgruppen förändrats, men bara i praktiken – det formella uppdraget låg kvar, det vill säga att jobba med **skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare** (OSA). Till skillnad från övriga verksamheter vänder sig inte CFA1 till försörjningsstödstagare. Målgruppen är i stället arbetsökande personer inskrivna på Arbetsförmedlingen som har rätt till en OSA. Kriterierna för detta är att personen *antingen* har en kognitiv funktionsnedsättning eller nedsatt arbetsförmåga på grund av missbruks- eller beroendeproblem, *eller* har rätt till stöd enligt lagen om stöd och service till funktionshindrade, *eller* har varit borta en lång tid från arbetslivet på grund av svår psykisk sjukdom, eller inte jobbat alls. Det tycks emellertid vara väldigt få personer som motsvarar dessa kriterier. Åtminstone är det den slutsats som chefen på CFA1 drar mot bakgrund av att de personer som Arbetsförmedlingen anvisat till CFA1 under 2023 är personer som är berättigade till en annan typ av anställning – **lönebidrag för utveckling i anställning** (LFU). Även LFU riktar sig till personer med nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionsnedsättning, men utan preciserade kriterier, vilket tyder på att det är en bredare målgrupp jämfört med OSA.³⁹ Den beskrivning som chefen för CFA1 ger är att det i praktiken handlar om personer med mer omfattande behov av stöd jämfört med de personer som är berättigade till en OSA. Det innebär att CFA1 under 2023 börjat arbeta med en delvis ny målgrupp och som enligt chefen för CFA1 har längre väg att gå för att klara arbetslivets basala krav, exempelvis att komma i tid, höra av sig vid frånvaro och förstå de sociala koderna på en arbetsplats.

När det gäller antalet deltagare går KC i Göteborg mot strömmen och uppger ett ökat antal till följd av att den reviderade uppgiftsfördelningen mellan KC och ekonomiskt bistånd som genomfördes under 2022. I stort sett alla övriga verksamheter uppger att man ser ett minskat antal deltagare. I vissa kommuner är minskningen dramatisk (exempelvis Kungälv), i andra fall är den mer begränsad (exempelvis Tjörn). I likhet med förändringar i målgruppens karaktär hänger det minskade antalet deltagare samman med att färre personer ansöker om ekonomiskt bistånd. I Mölndal och Kungälv, där nyanlända varit en betydande målgrupp, hade dessutom den stramare migrationspolitiken bidragit till ett minskat inflöde av deltagare. Men som vi sett ovan hade också nya målgrupper tillkommit i flera av kommunerna, exempelvis genom övertagande av Samordningsförbundets verksamhet (Alingsås, Lerum, Härryda, Mölndal, Partille). De nya målgrupperna hade i viss mån kompenserat för det lägre inflödet via ekonomiskt bistånd. I Partille och Stenungsund jobbade verksamheterna också mer eller mindre uttalat med att öka inflödet av deltagare från ekonomiskt bistånd. I Partille fanns ett generellt behov av att förbättra samverkan med ekonomiskt bistånd efter en period av hög personalomsättning i den verksamheten. I Stenungsund handlade det om ett mer övergripande strategiskt

³⁹ [Lönebidrag - Arbetsförmedlingen \(arbetsformedlingen.se\)](https://arbetsformedlingen.se). Hämtad 2024-01-03.

arbete inspirerat av Trelleborgsmodellen, där tanken är att alla försörjningsstödstagare som bedöms kunna gå mot självförsörjning ska anvisas direkt till arbetsmarknadsenheten.

De flesta förändringar som beskrivs i intervjuerna kopplas främst till ett minskat behov av ekonomiskt bistånd i befolkningen, och därmed ett lägre inflöde av försörjningsstödmottagare. Det är bara i tre av verksamheterna som Arbetsförmedlingens reformering tycks ha haft en mer påtaglig inverkan. Det gäller framför allt för Lerum och CFA1 i Göteborg, men även Alingsås. Alingsås har traditionellt haft en betydande andel uppdrag från Arbetsförmedlingen, men dessa hade successivt minskat under ett antal år. Under 2023 hade man fortfarande fått in en del uppdrag, men framför allt under hösten märktes en minskning. CFA1 i Göteborg arbetar som sagt enbart med anvisningar från Arbetsförmedlingen och här hade antalet minskat totalt sett och de som anvisats var i huvudsak personer med andra funktionshinder än de som motsvarar verksamhetens grunduppdrag. I Lerum var verksamheten märkbart påverkad enligt AME-chefen. Lerum hade under många år haft en tydlig tonvikt på uppdrag från Arbetsförmedlingen. Nu anvisades dessa deltagare i stället till insatsen Rusta och matcha. I Lerum ökade därför *andelen* anvisningar från ekonomiskt bistånd, även om *antalet* deltagare hade minskat totalt sett. Tillsammans med de deltagare som tillkommit via övertagandet av Samordningsförbundets utförarverksamhet hade man nu mer av ”prerehabiliterande” ärenden, det vill säga personer som i nuläget inte bedömdes ha tillräckligt hög arbetsförmåga för att kunna skriva in sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen.

Har innehållet i verksamheten förändrats?

I linje med den förändrade målgruppen hade också verksamheternas innehåll förändrats, främst som en vidareutveckling av de initiativ som togs under 2022. I Härryda och i Tjörns kommun hade man exempelvis påbörjat, eller planerade att sjösätta, olika former av ”lågtröskelverksamheter”, det vill säga verksamheter utan prestationskrav eller krav på drogfrihet. Även i Ale och Kungälv pågick diskussioner om hur man skulle möta upp personer med beroendeproblematik, i Kungälv bland annat mot bakgrund av att kommunen av ekonomiska skäl valt att ”plocka hem” placeringar av personer med beroendeproblematik, i stället för att använda kostsamma externa placeringar. I Kungälv nämns också insatser riktade till KAA-ungdomar som en central fråga, men mer som ett behov som kommunen ännu inte har en konkret plan för. I intervjun beskriver AME-chefen att KAA-ungdomar är en grupp som ökat under hösten 2023 och det är också en grupp som kommunens politiska styre prioriterar. I dagsläget finns en studie- och yrkesvägledare som för statistik över gruppen och som kan vägleda om en person vill tillbaka till skolan, men de här ungdomarna ”skyr skolan”, som AME-chefen uttrycker det, och här behöver kommunen ta fram meningsfulla insatser.

I Kungsbacka, Partille och Stenungsund pågick olika initiativ för att möta behovet av arbetsplatsförlagda insatser för målgrupper som ännu inte är redo för att gå ut på den

reguljära arbetsmarknaden. I Kungsbacka hade samarbetet med civilsamhällets aktörer intensifierats. I Partille hade man utökat de egna praktiska verksamheterna för att få fram fler arbetsträningsplatser i en skyddad miljö. I Stenungsund hade man däremot avvecklat de egna praktiska verksamheterna, men dessa verksamheter omfattade också arbetsuppgifter anpassade efter en målgrupp som står närmare arbetsmarknaden jämfört med de aktuella deltagarna. I och med att de egna verksamheterna inte längre fanns fick man jobba på tillgången på arbetsträning på reguljära arbetsplatser, primärt i kommunal verksamhet. Som ett led i det fick personalen också axla en del av det handledarstöd som handledarna i de praktiska verksamheterna hade stått för tidigare och personalen hade nyligen gått en utbildning i Supported employment. Cheferna för KC i Göteborg beskriver att personalens arbete med individuellt stöd till deltagarna hade ökat till följd av målgruppens mer omfattande behov. Även CFA1 hade växlat upp när det gäller stödinsatser, både kopplat till OSA och till LFU. Inom CFA2 pågick diskussioner kring behovet av språkstödande insatser för att stärka deltagarnas kommunikativa förmåga.

Av intervjuerna att döma var verksamheterna hösten 2023 inte primärt upptagna med frågor som rör Arbetsförmedlingens reformering, utan snarare utmaningar kopplade till den ”nya” målgruppen. Det handlar dels om en omställning mot mer förberedande insatser, men även ett ökat behov av intern samverkan mellan olika kommunala verksamheter. Det förekommer också diskussioner och konkreta initiativ som rör hur arbetet med målgruppen ska organiseras och vilka verksamheter som ska ansvara för insatserna. I Stenungsund beskrivs exempelvis ett ökat behov av samverkan med socialsekreterarna inom enheten för Stöd och försörjning. Skälet är det nya arbets sättet som införts, där alla som har försörjningsstöd och som bedöms kunna gå mot arbete eller studier ska vara inskrivna på arbetsmarknadsenheten. ”Problemet” med den nya strategin är att socialsekreterarna måste släppa en del av sin kontroll över deltagarnas planering och behöver ha tillit till arbetet som görs inom arbetsmarknadsenheten. Här försöker arbetsmarknadsenheten och enheten för stöd och försörjning hitta varandra och sina roller. Även cheferna för KC i Göteborg beskriver att behovet av samverkan med socialsekreterarna inom ekonomiskt bistånd hade ökat sedan KC i viss mån tagit över en del av deras arbetsuppgifter. I Ale pågick diskussioner om den organisatoriska placeringen av sysselsättnings- och rehabiliterande insatser för personer som i dagsläget inte är redo för studier, praktik eller arbete. Den fråga som diskuteras är om dessa insatser ska ligga på arbetsmarknadsenheten eller om det snarare är en uppgift som ska ligga inom enheten för funktionsstöd.

AME-chefen i Kungsbacka ger exempel på utmaningar som rör både kommunintern samverkan och samverkan med externa aktörer. Utgångspunkten i Kungsbacka är att alla verksamheter ska hålla sig till sina respektive kärnuppdrag och göra det de är bäst på. Arbetsmarknadsenheten ska exempelvis jobba med arbetsmarknadsinriktade insatser och inte med hälsoinsatser och liknande. Men eftersom deltagarna har behov som ligger utanför arbetsmarknadsenhetens kärnuppdrag, och eftersom det inte

finns någon annan sammanhållande funktion, så får AME-personalen agera koordinatörer och se till att andra verksamheter gör det de ska. Det handlar både om andra kommunala verksamheter, exempelvis Vuxenheten, och externa aktörer såsom hälso- och sjukvården. AME-chefen beskriver att en del av personalen ägnar en stor del av sin arbetstid åt att koordinera alla de kontakter som behövs för att ”sy ihop” insatser och för att driva deltagarnas processer framåt.

Sammanfattningsvis pågick alltså omfattande förändringar och anpassningar av verksamhetens innehåll, men inte primärt som en konsekvens av Arbetsförmedlingens reformering. På den direkta frågan om förändringarna hade med Arbetsförmedlingens reformering att göra svarade också de flesta AME-cheferna nej. Det var i stället övergripande förändringar såsom en gynnsam arbetsmarknad, minskat ekonomiskt bistånd, och en stramare migrationspolitik som uppfattades ligga bakom. Men även lokala strategier, exempelvis övertagandet av Samordningsförbundets verksamhet och gränsdragningar i uppgiftsfördelning mellan ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsverksamheten. Däremot var Lerum och Göteborg/CFA1 uppenbart påverkade av Arbetsförmedlingens reformering och hade också fått anpassa verksamheten efter det. I Lerum hade man successivt styrt om verksamhetens innehåll i riktning mot målgruppen försörjningsstödstagare. Konkreta uttryck för det är inrättandet av en arbetsprövningsenhet (APE) under senhösten 2022. CFA1 i Göteborg hade fått ställa om för att möta upp behoven hos den nya målgruppen (personer berättigade till LFU). För CFA2 hade det inte inneburit lika stora förändringar, men det var en viss förskjutning när det gäller varifrån deltagarna anvisades. Jämfört med 2022 var det en minskande andel som anvisades direkt från Arbetsförmedlingen och en ökande andel från KC, men det kom också deltagare via de fristående aktörerna. Någon direkt samverkan med de fristående aktörerna skedde inte, mer än att CFA2 hade informerat om sin verksamhet och vilka kriterier som deltagarna skulle uppfylla för att bli aktuella för en introduktionsanställning. Inte heller någon av de andra verksamheterna samverkade med de fristående aktörerna, men några av dem arbetade mer eller mindre aktivt med *deltagare* som hade en insats via en fristående aktör. Och det är en förändring jämfört med hösten 2022.

Aktiviteter för deltagare med insats via fristående aktörer

I inledningen av den här studien beskrivs att när en person har en insats via Arbetsförmedlingen så är det myndigheten som ”äger” ärendet. Huvudregeln är att kommunen inte ska gå in med insatser och om kommunen ändå vill göra det ska det förankras med ansvarig handläggare på Arbetsförmedlingen. Farhågan, ur de kommunala arbetsmarknadsverksamheternas perspektiv, är att individen annars riskerar att bli avskriven från Arbetsförmedlingen och då också bli av med sin arbetslöshetsersättning från staten, vilket kan leda till behov av ekonomiskt bistånd. Detta är något som arbetsmarknadsverksamheterna försöker undvika. Ett dilemma ur arbetsmarknadsverksamheternas perspektiv är att man tycker sig se exempel på att insatserna via de fristående aktörerna, primärt Rusta och matcha, inte räcker till för deltagarna. Det kan handla om att insatsen uppfattas vara för begränsad i omfattning eller att innehållet inte motsvarar deltagarens behov. Redan i de

intervjuer som genomfördes under 2022 uttryckte några av AME-cheferna den här typen av synpunkter. De beskrev att de fick sådana signaler från den egna personalen, från socialsekreterare inom försörjningsstöd och från individerna själva. Alla chefer gav visserligen uttryck för ståndpunkten att när en person har en insats via Arbetsförmedlingen så är det den insatsen som går först – individen ska inte erbjudas några insatser via arbetsmarknadsenheten – men tolkningen av att ”inte erbjuda insatser” varierade. I vissa kommuner hade man gjort ett tydligt ställningstagande att inte gå in med något stöd alls. I andra kommuner gjordes en mindre strikt tolkning och man erbjöd stöd i form av samtal och liknande. I intervjuerna hösten 2023 hade den här frågan blivit än mer aktuell. Nu engagerade sig de flesta verksamheterna på något sätt i deltagare som man visste hade en insats via Rusta och matcha, annan insats via fristående aktörer eller insatser i Arbetsförmedlingens egen regi. Engagemanget bestod oftast i att stämna av med individen hur insatsen fungerade och att ge råd kring fortsättningen. Men i några kommuner pågick också ett mer strukturerat arbete eller planer i den riktningen.

Partille var exempelvis på gång med att införa tre coachande och kartläggande samtal med syftet att undersöka i vilken mån individen får det stöd hen behöver och att kontakta Arbetsförmedlingen om svaret är nej. I Stenungsund planerades för insatsen **arbetsmarknadsstöd**. Även här var syftet att se till att personen får ut något av Arbetsförmedlingens insats. I praktiken handlade det om en fördjupad kartläggning och det skulle omfatta alla deltagare som har en insats hos Arbetsförmedlingen – inte enbart Rusta och matcha – men i testfasen skulle enbart nysökande av försörjningsstöd omfattas. I Mölndal planerades inte några konkreta stödinsatser, men på initiativ från Arbetsförmedlingen fördes diskussioner om mer strukturerade sätt att jobba tillsammans med de fristående aktörerna. I samband med det hade enheten för planering och uppföljning inom arbetsmarknadsverksamheten fått uppdraget att föra dialog med aktuell leverantör kopplat till specifika individer. Syftet var att reda i vad var och en gör och hitta vägar framåt. Även detta initiativ var i planeringsfasen. I Kungsbacka fanns sedan en tid en rutin för kompletterande insatser riktade till deltagare i Rusta och matcha. Rutinen bottnar i ett politiskt beslut om att deltagarna ska vara i heltidsaktivitet. Enligt Arbetsförmedlingen innebär Rusta och matcha heltidsaktivitet, men den bedömningen delar inte Kungsbackas kommunpolitiker. Av det skälet identifierar AME-personalen alla deltagare som har en Rusta och matcha-insats i den obligatoriska aktiviteten **jobsök**. Där får deltagaren redovisa om hen har en insats via Rusta och matcha och vad denna insats i så fall innebär. Baserat på den informationen beslutas om arbetsmarknadsenheten ska gå in med kompletterande insatser. AME-chefen betonade emellertid att det är just *kompletterande* insatser, det vill säga insatser som inte krockar med planeringen via Rusta och matcha, och som inte handlar om arbetsplatsförlagda insatser som praktik, utan jobsök, språkinsatser och liknande.

Ett initiativ av lite annan karaktär är matchningsuppdragen i Härryda.

Matchningsuppdragen innebär att socialsekreterarna på försörjningsstöd anvisar deltagare till en företagskoordinator som är anställd på arbetsmarknadsenheten.

Företagskoordinatören undersöker om den aktuella personen motsvarar kriterierna för ett matchningsuppdrag. Om så är fallet påbörjas matchningsarbetet som syftar till att hitta en lämplig arbetsgivare. Matchningen sker i huvudsak mot privata näringslivet och det handlar om reguljära anställningar. Utgångspunkten för anvisningen är socialsekreterarens bedömning att ”det händer för lite” i Rusta och matcha-insatsen. Även CFA2 i Göteborg beskriver matchningsuppdrag kopplat till deltagare i Rusta och matcha. CFA2:s formella uppdrag är att matcha personer till introduktionsanställningar med placering i kommunens olika verksamheter. Målgruppen är personer med försörjningsstöd som motsvarar kriterierna för introduktionsjobb och CFA2 tar emot matchningsuppdrag från såväl KC som Arbetsförmedlingen och de fristående aktörerna. Att även fristående aktörer kan anmäla intresse för ett matchningsuppdrag är kopplat till stadenövergripande politiska beslut om att de kommunala arbetsmarknadsinsatsernas syfte är att förkorta kommuninnevanornas tid i arbetslöshet, minska behovet av försörjningsstöd och därigenom öka skatteintäkterna i staden.

Att förkorta deltagarnas tid i arbetslöshet och att lyfta dem från försörjningsstöd är inte bara målet för CFA2 och Göteborg, utan en gemensam utgångspunkt för samtliga initiativ som beskrivs ovan. Det motsvarar också de kommunala arbetsmarknadsverksamheternas generella uppdrag. Ett dilemma som diskuteras i intervjuerna är emellertid att kommunernas engagemang i deltagare som har insats via Rusta och matcha, eller annan insats via fristående aktörer, är mer eller mindre osynligt. Framför allt syns inte effekterna av kommunernas engagemang i de resultat som de fristående aktörerna redovisar. När det gäller matchningsuppdragen i Härryda och Göteborg (CFA2) är kommunens bidrag mer synligt och åtminstone möjligt att påvisa, men när det gäller stödinsatserna och de kompletterande insatserna är det svårare. I intervjuerna blev detta också något som cheferna diskuterade. Det fanns en gemensam syn på att det osynliga engagemanget är ett dilemma, men åsikterna kring hur de kommunala verksamheterna ska förhålla sig i frågan gick isär. Några av cheferna menade att det måste vara en strikt efterlevnad när det gäller Arbetsförmedlingens ”ägarskap” av ärendet – kommunerna ska inte gå in med stöd. Andra menade att det trots allt är rimligt utifrån Arbetsförmedlingens ”nya logik” med högre trösklar för att få tillgång till de resurser som finns hos myndigheten, och även utifrån medborgarperspektivet, att se till individens bästa. Det kan vara viktigt att poängtera att skillnaderna i *åsikter* inte självklart följer verksamhetens *aktiviteter*. Det är exempelvis inte så att chefer i verksamheter som *inte* hade eller planerade stödinsatser genomgående förordade en strikt hållning till Arbetsförmedlingens ägarskap. Åsikterna var inte heller så definitiva, utan snarare ambivalenta. I de flesta fall resonerade cheferna i termer av å ena sidan, och å andra sidan, eller att det *egentligen* är Arbetsförmedlingens ansvar, ”men som situationen ser ut för individen...” och så vidare.

Ett mer strukturerat engagemang i deltagare med insats via fristående aktörer är alltså ett tema som vuxit fram under 2023. Som vi ska se under nästa rubrik har även samverkan med Arbetsförmedlingen gått in i en mer strukturerad fas under 2023.

Hur fungerar samverkan med Arbetsförmedlingen?

När det gäller samverkan med Arbetsförmedlingen är resonemang kring arbetet med överenskommelser något som tar stor plats i intervjuerna hösten 2023.

Överenskommelser som form för att definiera och strukturera samverkan mellan Arbetsförmedlingen och de kommunala arbetsmarknadsverksamheterna har en lång tradition. I vilken mån dessa överenskommelser har lett till önskvärda resultat har inte undersökts i denna studie, men regeringen har under reformeringens gång i flera av sina uppdrag till Arbetsförmedlingen pekat ut överenskommelser som möjlig form för att konkretisera samverkan (exempelvis Dir. A2022/00330). Även DUA framhöll i sitt slutbetänkande att överenskommelser är ett viktigt verktyg för att säkerställa att samverkan blir konkret och leder till förbättringar för de som berörs. (SOU 2023:7). Under hösten 2022 genomförde också Arbetsförmedlingen, SKR och DUA en rad dialogmöten i landet för att ge stöd i utvecklandet av överenskommelser för samarbetet framåt. Dessa aktörer tog också fram stödmaterial och mallar för att underlätta arbetet på lokal nivå.⁴⁰ På delregional nivå fick kommunerna i Göteborgsregionen också information och stöd i arbetet med överenskommelserna via den stödstruktur som byggts upp av Göteborgsregionens kommunalförbund och Arbetsförmedlingen i regionen.

Vid tidpunkten för intervjuerna hösten 2023 hade alla 13 verksamheter skrivit överenskommelser med Arbetsförmedlingen. Som ett led i de initiativ som bedrivits inom ramen för DUA:s uppdrag är arbetsmarknadsenheterna i Göteborgsregionen indelade i tre geografiska kluster och samverkar kring olika frågor kopplade till DUA:s uppdrag. I norra klustret ingår Ale, Kungälv, Lilla Edet, Stenungsund, Tjörn och Öckerö. I södra klustret ingår Alingsås, Härryda, Kungsbacka, Lerum, Mölndal och Partille. Göteborg är ett eget kluster. Klustren var basen för dialogen med Arbetsförmedlingen kring överenskommelser, men utöver Göteborg så valde även Härryda, Kungsbacka och Mölndal att skriva enskilda överenskommelser.

Överenskommelsernas innehåll och hur de fungerar analyseras inte närmare i den här studien. Skälet är att överenskommelserna inte hunnit ”sätta sig” och det är för tidigt att säga något om resultatet. Men det går att säga något om hur arbetet med att ta fram överenskommelserna har fungerat och hur cheferna ser på möjligheterna att de ska leda till förväntade resultat.

På det stora hela tycks samarbetet kring överenskommelserna ha utvecklats positivt under året. Framför allt ger cheferna i norra klustret uttryck för att dialogen blivit mer konstruktiv och att det blivit en tydligare känsla av samarbetsvilja jämfört med ett år tidigare. Den utvecklingen ska ses mot bakgrund av ett ganska dystert utgångsläge inför 2023. Vad som ligger bakom den positiva utvecklingen är svårt att säga, men cheferna spekulerar både kring byte av regionledning inom Arbetsförmedlingen och att myndighetens interna processer börjat sätta sig. Cheferna ger också uttryck för ett visst mått av självkritik där några säger att inte bara Arbetsförmedlingen, utan också de själva, varit uppslukade av interna processer,

⁴⁰ [Överenskommelser för samverkan - Arbetsförmedlingen \(arbetsformedlingen.se\)](#) Hämtad 2024-01-06.

omorganisering, personalomsättning och liknande. När det gäller innehållet säger cheferna i norra klustret att det pågår diskussioner om revideringar eftersom kommunerna och Arbetsförmedlingen varken är överens om vilka individer som bör ingå i överenskommelser eller vilka mål som ska gälla för de målgrupper som överenskommelsen omfattar. Trots oenigheter kring dessa avgörande delar tycks cheferna i norra klustret ganska hoppfulla inför framtiden.

I södra klustret tycks det i högre grad varit ett mer fungerande samarbete under hela perioden, men innehållet i överenskommelserna som Alingsås, Lerum och Partille skrivit beskrivs som "lite fluffigt" och de konkreta resultaten hittills handlar om att man träffas regelbundet. I Mölndal är man nöjd med pappersprodukten, men uppfattar att det finns en obalans i personalresurser för att realisera innehållet på så sätt att kommunen avsatt betydligt mer resurser än Arbetsförmedlingen. I Kungsbacka, som inte hade haft någon samverkan med Arbetsförmedlingen på flera år, tycks samarbetet ha fungerat relativt väl. AME-chefen säger att innehållet är relevant eftersom man har varit noga med att hålla sig till konkreta och realiserbara formuleringar, men vad det faktiskt kommer resultera i återstår att se.

I Göteborg har de intervjuade cheferna inte varit involverade i processen på samma sätt som cheferna i de mindre kommunerna och har därmed inte samma helhetsperspektiv. En av cheferna i Göteborg säger att grundstrukturen ser okej ut, men att det finns utvecklingsbehov. Ett önskemål är exempelvis att få in mer av mätbara mål som "tvingar" fram ett konkret samarbete. Att det finns handläggare från Arbetsförmedlingen stationerade på varje KC är ett exempel på vad man tidigare lyckats med när man skrivit in mätbara mål i överenskommelser.

Vad överenskommelserna resulterar i går som sagt inte att bedöma, men intrycket är att de utmaningar som beskrevs hösten 2022 delvis kvarstår hösten 2023, även om samarbetsklimatet tycks ha utvecklats positivt. Av intervjuerna att döma är det bara cheferna på KC i Göteborg som upplever att samverkan med Arbetsförmedlingen fungerar fullt ut, vilket till stor del handlar om att det finns handläggare med mandat på plats i verksamhetens lokaler. Samverkan fungerar också väl i andra kommuner i vissa frågor, exempelvis kring lönestöd i Härryda och introduktionsanställningar i Partille. Samverkan tycks också fungera *relativt* väl eller utgöra ett mer begränsat problem i flera av de andra kommunerna. På frågan om vad som är de största utmaningarna för verksamheterna i dagsläget är det bara CFA i Göteborg, Tjörn och Partille som lyfter fram samverkan med Arbetsförmedlingen.

Att samverkan med Arbetsförmedlingen är särskilt utmanande för CFA i Göteborg är inte så konstigt eftersom förutsättningarna där skiljer sig från övriga kommuner. I Göteborg innebär Arbetsförmedlingens geografiska organisering att CFA:s verksamhet är kopplad till tre lokala Arbetsförmedlingskontor. Cheferna på CFA upplever att även om Arbetsförmedlingen är en (1) myndighet så är de olika kontorens arbetsprocesser lokalt färgade och hanteringen av ärenden är inte helt likvärdig. Det innebär att personalen på CFA måste hantera flera olika

samverkansprocesser parallellt. Vissa av Arbetsförmedlingskontoren har också drabbats mer av hög personalomsättning och ”kompetenstapp” under reformeringens gång, vilket påverkar samarbetet. Ett konkret exempel på det är att anvisningar av OSA till CFA1 i stort sett bara kommer från ett av de tre kontoren, ett kontor där det finns en upparbetad kontakt som arbetat länge med OSA och som kan frågorna väl. Här fungerar också samverkan bra menar cheferna på CFA. Utöver de problem som man ser i förhållande till den egna verksamheten resonerar cheferna också kring hur Göteborg Stad ska förhålla sig till att så många personer inte får ta del av den nationella arbetsmarknadspolitiken. Många av de personer som inte lyckas skriva in sig hos Arbetsförmedlingen finns i kommunens olika verksamheter, exempelvis inom Vuxenheten eller inom Kommunala Aktivitetsansvaret (KAA). Kommunen har insatser som skulle fungera, men personerna kommer inte till CFA1 eftersom de inte lyckas följa de rutiner och krav som ställs för att hålla sig inskrivna hos Arbetsförmedlingen, exempelvis på grund av att de inte hanterar digitala system på egen hand, missar att göra aktivitetsrapporter och liknande. De går också miste om insatser via KC eftersom KC:s insatser enbart riktar sig till personer med försörjningsstöd. Här finns alltså en grupp som uppenbart faller mellan stolarna och den fråga cheferna ställer sig är hur Göteborgs Stad ska agera i förhållande till den frågan.

De utmaningar som Tjörn och Partille lyfter fram påtalas också av flera andra kommuner, men det verkar som att problemen upplevs som mer utmanande just i Partille och i Tjörns kommun. Det kan också vara så att dessa kommuners verksamheter fungerar mycket väl i övrigt och att samverkansutmaningarna därför utgör ett större problem *relativt* sett. De aspekter som AME-cheferna lyfter fram är desamma som under föregående år. Det handlar om tillgänglighet för både personalen och individerna. Arbetsförmedlingens digitala system och rutiner för inskrivning och aktivitetsrapportering uppfattas fortsatt vara bristfälligt utformade, med risk för att individen ”sorteras in” i en sökandekategori som inte stämmer överens med individens förutsättningar och att individen då inte heller får bästa tillgängliga stöd. I en av intervjuerna beskrivs att chefer på Arbetsförmedlingen uttryckt att myndigheten är fullt medveten om att den digitala utvecklingen är problematisk för vissa grupper och att det finns flexibilitet i systemet, att det finns möjlighet att frångå den ordinarie rutinen för att hjälpa individen. Exempelvis ska det vara möjligt att aktivitetsrapportera muntligt och individen ska också kunna få uppskov vid behov. Men i praktiken tycks det inte fungera så. Det är i alla fall den bild som förmedlas i intervjuerna. Erfarenheten är att individerna får avslag på sin ersättning om de inte följer den ordinarie rutinen. Erfarenheten är också att det är fortsatt svårt för arbetsmarknadsverksamheternas personal att få kontakt med Arbetsförmedlingen för samverkan kring gemensamma deltagare *utanför* överenskommelsen. Flera av kommunerna lyfter fram att man behöver samverkan kring alla gemensamma deltagare, men att Arbetsförmedlingen håller sig strikt till dem som omfattas av överenskommelsen. Här behövs en parallell process menar intervjupersonerna.

Vi har nu kommit fram till den avslutande delen av rapporten där studiens slutsatser summeras. Den fråga som står i fokus är vilka vägval som arbetsmarknadsenheterna i Göteborgsregionen har gjort i förhållande till den reformerade arbetsmarknadspolitiken?

Kommunernas vägval i arbetsmarknadspolitik – slutsatser

Inledningsvis kan det konstateras att arbetsmarknadsenheterna i Göteborgsregionens kommuner tycks relativt opåverkade av övergången till fristående aktörer som leverantörer av arbetsmarknadsinsatser, åtminstone i ett nationellt perspektiv. Den bedömningen baseras på att flertalet kommuner hade en tydlig slagsida mot deltagare som blev anvisade från ekonomiskt bistånd redan innan reformeringen. Uppdrag från Arbetsförmedlingen utgjorde inte någon betydande andel av det totala antalet deltagare och inte heller någon större inkomstkälla för de flesta verksamheterna. Av kranskommunerna är det egentligen bara Lerum som påverkats på ett tydligt sätt. Där har reformeringen inneburit en ”nyorientering” med fokus på försörjningsstödstagare. CFA1 Göteborg är också en verksamhet som tydligt har påverkats, men här är det inte lanseringen av de fristående aktörerna som är orsaken, utan snarare Arbetsförmedlingens interna processer och förskjutningen mot digitala kontaktvägar som både medfört sjunkande deltagarantal och en förändrad målgrupp.

Det inslag i Januariöverenskommelsen som fått störst medial uppmärksamhet och som också föranlett både utredningar och juridiska prövningar är frågan om kommunerna kan vara leverantör av insatser med ersättning från Arbetsförmedlingen. Denna fråga tycks inte ha haft någon genomgripande inverkan på de kommunala arbetsmarknadsverksamheterna i Göteborgsregionen. Den del av reformeringen som haft störst betydelse är i stället de förändrade förutsättningarna för samverkan. Det gäller inte bara för Göteborg och CFA1, utan de flesta verksamheterna i studien. Frånsett KC i Göteborg framtonar en bild av svårigheter att samverka på individnivå. Trots framsteg när det gäller samarbetsklimat och trots att samtliga arbetsmarknadsenheter skrivit överenskommelser med Arbetsförmedlingen kvarstår behov av att utveckla samverkan, inte minst kring individer och målgrupper som inte omfattas av överenskommelserna.⁴¹ Här pekar denna studie i samma riktning som tidigare forskning där de inbyggda motsättningarna mellan kommunernas och Arbetsförmedlingens uppdrag och ambitioner lyfts fram (exempelvis Hallström 1997; Lundin 2007, 2018, Alsén 2021). Arbetsförmedlingens perspektiv har inte undersökts, men baserat på intervjuerna med AME-cheferna i Göteborgsregionen tycks det fortsatt finnas betydande skillnader mellan myndigheten och kommunen när det gäller bedömning av vilka arbetslösa

⁴¹ Förhandlingarna mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna kring överenskommelsernas utformning handlar i hög grad om vilka målgrupper som ska ingå, vilka grupper som ska definieras som *gemensamma*. Den generella bilden är att kommunerna i allmänhet vill inkludera fler målgrupper, men det är inte givet vilka som Arbetsförmedlingen inte ser som aktuella för överenskommelsen. Det kan både handla om personer som Arbetsförmedlingen bedömer står för långt ifrån arbetsmarknaden, men det kan också handla om personer som myndigheten anser står för nära arbetsmarknaden.

försörjningsstödsomtagare som de båda aktörerna behöver samverka kring. Eftersom Arbetsförmedlingen är den instans som har det formella mandatet att avgöra den frågan får kommunerna helt enkelt acceptera den bedömning som myndigheten gör.

En angränsande svårighet i samverkan rör informationsutbyte och möjlighet att få kontakt med handläggare på Arbetsförmedlingen. Reformeringen uppfattas ha försvårat den möjligheten både för den arbetssökande och för personal inom kommunens arbetsmarknadsenheter. Viss förbättring tycks ha skett efter hand, vilket även nationella undersökningar visar (SKR 2023), men det kvarstår en del arbete att göra. I intervjuerna beskriver AME-cheferna att verksamheten får signaler om behov av kompletterande insatser för försörjningsstödsomtagare som är inskrivna på Arbetsförmedlingen. Kommunerna anser sig också kunna erbjuda relevanta insatser, men det förutsätter dialog och förankring med ansvarig handläggare på myndigheten. Detta problem har också uppmärksammats av den nationella politiken genom en utredning som bland annat syftar till att ta fram förslag som underlättar informationsutbytet mellan aktörer som är delaktiga i genomförande av arbetsmarknadspolitiken.⁴² Den problembeskrivning som presenteras i kommittédirektivet lyder bland annat:

”När Arbetsförmedlingen inte har tillgång till relevant information riskerar inskrivna vid Arbetsförmedlingen att inte få rätt stöd i rätt tid. Även samverkan och samarbete mellan aktörer som ska ge stöd till en enskild kan försvåras, t.ex. när parallella insatser ges av Arbetsförmedlingen och av en kommun.” (s 4)

Den risk som lyfts i kommittédirektivet är att Arbetsförmedlingen tar beslut baserat på felaktig eller ofullständig information. Men det gäller även kommunerna. Både Arbetsförmedlingen och kommunerna, liksom övriga aktörer som involveras i arbetsmarknadspolitiken genomförande, behöver få en ökad insyn i och kunskap om varandras aktiviteter. Förhoppningsvis kan den aktuella utredningen, liksom andra utredningar och initiativ från både regeringen och andra aktörer (exempelvis SKR), bidra i den riktningen.

Om vi ser specifikt till de studerade verksamheterna i Göteborgsregionen ska det emellertid sägas att behovet av att utveckla samverkan väger olika tungt i olika kommuner. I vissa kommuner tycks arbetsmarknadsenheterna agera mer fristående från Arbetsförmedlingen. De tydligaste exemplen är Kungsbacka och Härryda. Det är verksamheter som, intressant nog, ter sig ganska olika i övrigt. Kungsbacka har exempelvis inga egna verksamheter och det är tydligt fokus på arbetsmarknadsinsatser. Behovet av övriga insatser tillgodoses genom att personalen försöker se till att de instanser som har den typen av insatser som sina kärnuppdrag ”gör sitt”. I Härryda finns omfattande egna praktiska verksamheter och de insatser

⁴² Förbättrat informationsutbyte och en mer ändamålsenlig lagreglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Dir 2023:65

som erbjuds spänner över många av deltagarnas behov, inte minst hälsa och språk. Men det finns också aspekter som förenar Kungsbacka och Härryda. En gemensam nämnare är att arbetsmarknadsenheterna ramas in av uttalade strategier (Trelleborgsmodellen respektive Härryda framtid). En annan gemensam nämnare är att det finns ett tydligt politiskt engagemang i arbetsmarknadsfrågorna, vilket också är en del i att strategierna kommit på plats. I vilken mån dessa gemensamma nämnare har betydelse för det mer fristående förhållningssättet gentemot Arbetsförmedlingen går inte att säga utifrån studiens resultat, men det är en möjlig förklaring som skulle vara intressant att undersöka närmare. Andra möjliga förklaringar, som inte undersökts, rör ekonomi. Vilka resurser som finns att tillgå, och hur fria verksamheterna är att använda resurserna utifrån egna bedömningar av vad som är mest effektivt, har sannolik betydelse för hur central samverkan med Arbetsförmedlingen är.

En intressant utveckling som skett under 2023 är de initiativ som tagits kring stöd och matchningsuppdrag riktade till personer med insatser via fristående aktörer. Det är också initiativ som kan tolkas som strategier som de kommunala arbetsmarknadsenheterna tillämpar för att möta de förändrade villkor som reformeringen fört med sig. Initiativen knyter inte bara an till tillämpningen av fristående aktörer, utan också till de förändrade förutsättningarna för samverkan med Arbetsförmedlingen i och med en mer begränsad lokal närvaro från myndighetens sida, en reducerad personalstyrka och ökat fokus på digitala kontakter. En av de intervjuade cheferna uttrycker det som att de planerade stödinsatserna till deltagare i Rusta och matcha är ett sätt att ”möta den nya logiken” i arbetsmarknadspolitiken, med högre trösklar för att få tillgång till Arbetsförmedlingens resurser. Alla verksamheter i studien har inte sjösatt eller planerat för stöd av det här slaget. Utifrån intervjuerna går det inte heller att se några mönster eller gemensamma nämnare som förenar de verksamheter som tagit eller inte tagit initiativ i den här riktningen. Men det är initiativ som är generellt intressanta för kommunal arbetsmarknadsverksamhet eftersom de aktualiserar dilemmat i att å ena sidan hålla på de formella principerna om Arbetsförmedlingens ägarskap (att inte riskera att insatser krockar, dubbelarbete och ökade kostnader för arbetsmarknadspolitiken totalt sett), och å andra sidan töja på de formella principerna utifrån tanken om att det snabbar på individens väg till egen försörjning och därmed också minskar kostnader för försörjningsstöd.

En annan slutsats som kan dras utifrån studien är att det trots allt skett betydande förändringar inom arbetsmarknadsenheterna under reformeringens gång, både gällande deltagarantal, deltagarsammansättning och verksamheternas innehåll. Men orsaken enligt de intervjuade cheferna är en gynnsam arbetsmarknad, med färre personer som ansöker om ekonomiskt bistånd och därmed också färre personer som anvisas till arbetsmarknadsenheterna. Den gynnsamma arbetsmarknaden innebär också att de som trots allt har behov av ekonomiskt bistånd för att klara sin försörjning är personer som behöver ett annat och ett mer långvarigt stöd jämfört med tidigare målgrupper. De pågående anpassningarna av verksamheterna beskrivs också som exempel på det konstanta ”skruvandet” som sker inom arbetsmarknadsenheterna för att möta behoven hos den för tillfället aktuella

målgruppen, även om de senaste årens utveckling ställt krav på relativt omfattande anpassningar. Av intervjuerna att döma är arbetet med den här ”nya” målgruppen den mest påtagliga utmaningen för arbetsmarknadsenheterna. Den förändrade målgruppen behöver insatser av mer förberedande karaktär. Den förändrade målgruppen innebär också att målsättningen med insatserna behöver revideras. Den målsättning som varit gällande under en längre tid är att deltagarna ska nå egen försörjning via arbete eller studier, men flera intervjupersoner resonerar kring att det inte längre är ett rimligt mål, åtminstone inte i det korta perspektivet. Det rimliga målet är kanske snarare ”stegförflyttningar” som gör att deltagaren i nästa skede kan ta del av mer arbetsinriktade insatser. Egen försörjning via arbete eller studier kanske inte heller är ett rimligt slutmål för vissa deltagare ens på längre sikt. Det kanske visar sig att deltagaren är för sjuk för att arbeta och att sjukersättning är den relevanta försörjningsformen. Ett mål för insatserna skulle då kunna uttryckas som ”rätt plats i välfärden”, eller ”rätt försörjning”. Flera av intervjupersonerna resonerar som sagt kring den här typen av frågor och att omställningen i verksamheten kommer kräva en omställning i tankesättet, det vill säga en acceptans för en ny inriktning och andra målsättningar. Och det gäller inte bara bland praktiker, utan kanske även politiker och andra beslutsfattare.

Ett angränsande tema i studien handlar om kommunens interna organisering av insatser riktade till försörjningsstödmottagare. Den nya målgruppens behov innebär att innehållet i de insatser som bedöms vara relevanta gränsar till det sociala arbete som traditionellt hanterats av verksamheten för ekonomiskt bistånd. Intervjuerna visar också att det pågår diskussioner om gränsdragningar mellan arbetsmarknadsenheten och verksamheten som ansvarar för ekonomiskt bistånd. Den fråga som står i fokus är vem som ska göra vad och den övergripande trenden tycks vara att det sker en förskjutning mot att arbetsmarknadsenheten tar över uppgifter från ekonomiskt bistånd snarare än tvärtom. Stenungsund och KC i Göteborg är de tydligaste exemplen i studien, men förskjutningar i samma riktning har tidigare skett i andra kommuner, exempelvis i de kommuner som inspirerats av Trelleborgsmodellen (Ale, Kungsbacka och Mölndal). Den generella bilden är att den interna samverkan mellan olika kommunala verksamheter är en mer central fråga än samverkan med Arbetsförmedlingen. Likaså framstår hälso- och sjukvården och Försäkringskassan som allt viktigare externa samverkansaktörer. En intressant fråga är hur de kommunala arbetsmarknadsverksamheternas primära samverkansarena kommer se ut i framtiden.

De pågående diskussionerna kring den interna organiseringen av arbetet, behovet av nya arbetssätt, nya målsättningar och nya tankesätt indikerar att arbetsmarknadsenheterna i Göteborgsregionen trots allt står vid ett vägskäl, även om intervjupersonerna i studien inte uppfattar att det är Arbetsförmedlingens reformering som lett verksamheterna dit. Men frågan är om reformeringen haft en sådan begränsad betydelse som studien indikerar. En central utgångspunkt för de förändringar och anpassningar som skett är ett minskat inflöde av deltagare till ekonomiskt bistånd. Den gynnsamma arbetsmarknaden med stor efterfrågan på arbetskraft har givetvis betydelse, men kanske är det också en konsekvens av en effektivare arbetsmarknadspolitik? Det går åtminstone inte att utesluta att de

förändringar som Januariöverenskommelsen och Förnyelseresan fört med sig har bidragit till en utveckling i den riktningen.

Avslutningsvis kan det också vara värt att säga några ord om studiens generella relevans, det vill säga i vilken mån resultaten kan sägas spegla erfarenheter som gäller för kommunal arbetsmarknadsverksamhet i Sverige i stort. I studien konstateras att Göteborgsregionen i en nationell jämförelse omfattas av relativt gynnsamma förutsättningar när det gäller befolkningens socioekonomiska sammansättning. Göteborgsregionen är också en storstadsregion med god tillgång till utbildningsmöjligheter och en stor variation i de arbetstillfällena som erbjuds. Dessa gynnsamma förutsättningar är åtminstone en delförklaring till att så pass få personer ansöker om ekonomiskt bistånd, vilket också innebär att de få som gör det primärt är personer med behov av rehabiliterande insatser. I andra delar av landet kan det se annorlunda ut. Arbetsmarknadsverksamheter i kommuner med en annan befolkningssammansättning kanske möter målgrupper med behov av tydligt arbetsmarknadsinriktade insatser. Ett annat ”särdrag” som utmärker Göteborgsregionen är den sedan flera år tillbaka begränsade andelen anvisningar från Arbetsförmedlingen. I kommuner där arbetsmarknadsenheten mer eller mindre fungerat som utförarverksamhet åt Arbetsförmedlingen har reformeringen givetvis haft en mer påtaglig inverkan. Trots de specifika förutsättningar som kännetecknar Göteborgsregionen finns förhoppningsvis en del resultat som är intressanta för kommunal arbetsmarknadsverksamhet i allmänhet, men det skulle också vara värdefullt med en liknande studie baserad på verksamheter med andra förutsättningar.

Bilaga 1. Vilken kunskap finns om liknande reformer?

Privatisering av arbetsmarknadstjänster är en global trend som pågått sedan 1980-talet. USA kan sägas vara först ut, följt av Storbritannien och Australien. Privatiseringen har varit olika genomgripande i olika länder, men den reform som initierades i Sverige räknas till extremerna tillsammans med exempelvis Australien och Nederländerna (Langenbucher & Vodopivec 2022). Bakgrunden till ”omstöpningen” av den svenska Arbetsförmedlingen bottenar i en uppfattning om myndighetens ineffektivitet – en uppfattning som flera regeringar med olika politisk färg uttryckt under en längre tid. År 2014 tillsatte den dåvarande regeringen bestående av Socialdemokraterna och Miljöpartiet en utredning som skulle se över hur myndigheten kunde reformeras. Parallellt aviserade Allianspartierna att om de kom till makten så skulle Arbetsförmedlingen läggas ned och arbetsmarknadstjänsterna skulle privatiseras. Utgångspunkten var att privata aktörer skulle bidra till ökad effektivitet och kvalitet i utförande av arbetsmarknadspolitiken. Med facit i hand vet vi att Alliansens ambitioner åtminstone delvis realiserades genom Januariöverenskommelsen. Frågan är vilken kunskap som fanns om olika sätt att organisera arbetsmarknadspolitiken vid tidpunkten för denna överenskommelse? Hur såg kunskapsläget ut? Fanns det vetenskapligt stöd för att en privatisering faktiskt skulle leda till ökad effektivitet och kvalitet? Dessa frågor ställde bland tankesmedjan Fores, som står bakom initiativet till en antologi publicerad 2018 (Calmfors & Bergström 2018). I antologin medverkar en rad svenska och internationella forskare och experter på området. I texten som följer ges en sammanfattning av de delar som har störst relevans för studien om GR-kommunernas vägval i arbetsmarknadspolitiken. Sammanfattningen kompletteras med studier som undersöker effektiviteten i de tjänster som levererats av de så kallade kompletterande aktörerna som funnits i Sverige sedan 2007.

Inledningsvis bör något sägas om vad som menas med begreppet effektivitet och kvalitet i detta sammanhang. Allmänt när privatisering av offentlig verksamhet förordas är förväntad kostnadsreduktion det vanligaste argumentet *för* privatisering. Uppfattningen är att privata aktörer helt enkelt är mer kostnadseffektiva, men också mer innovativa. Ett system baserat på privata leverantörer förväntas vara mer flexibelt och att kapaciteten då blir mer anpassad till efterfrågan. Privata leverantörer förväntas också ha bättre förutsättningar att erbjuda ett mer skraddarsytt utbud (Crépon 2018; Langenbucher & Vodopivec 2022). Invändningarna handlar oftast om farhågan att kvaliteten får stå tillbaka, både till följd av ”kostnadsjakten” och till följd av innovationsambitionerna. Sämre kvalitet i insatserna innebär sannolikt försämrad effektivitet när det gäller deltagarnas övergång till arbete. Därmed kan också de offentliga utgifterna öka i form av arbetslöshetsersättning och försörjningsstöd (det vill säga indirekta kostnader). Bruno Crépons kapitel i antologin (s 239 ff) tar avstamp i den här typen av frågor: Vilken är den optimala organiseringen av arbetsmarknadspolitiska insatser? Har offentliga aktörer kapacitet att erbjuda välfungerande och innovativ service till den lägsta kostnaden? Är de kapabla att svara

upp mot de ständigt förändrade förutsättningarna och behoven som gruppen arbetssökande har? Eller är privata lösningar bättre?

För att besvara dessa frågor sammanställer Crépon resultaten från ett antal studier genomförda i andra länder. Det konstateras att privatisering eller outsourcing⁴³ av arbetsmarknadstjänster inte är något nytt. Snarare är det en utveckling som pågått under en längre tid. Australien och Nederländerna är exempel på länder som genomfört genomgripande privatiseringar. I Australien privatiserades exempelvis all verksamhet för ett par decennier sedan. Den statliga arbetsförmedlingen (public employment service/PES) har sedan dess enbart en administrativ och kontrollerande funktion, exempelvis genom att ansvara för anbudshantering, välja ut och skriva kontrakt med utförarverksamheter och ta fram riktlinjer för de program som utförarna ska erbjuda. I Nederländerna introducerades privata aktörer 2002. Här samexisterar två system. Ett nationellt som riktar sig till jobbsökande med arbetslöshetsersättning och ett lokalt/kommunalt som omfattar personer som får motsvarande försörjningsstöd (social assistance). Inom båda systemen är det enbart privata aktörer som utför insatser. I Crépons analys är det emellertid länder som genomfört mindre genomgripande privatiseringsreformer som står i fokus. Det är Danmark, Tyskland, Frankrike och Schweiz. Även ett par studier från Sverige finns med eftersom det sedan länge funnits privata aktörer även här, om än i mer begränsad omfattning jämfört med den planerade reformeringen.

Generella dilemman

Den typ av marknad som arbetsmarknadsinsatserna i de studerade exemplen utgör kallas kvasimarknader, till skillnad från en öppen marknad där kunderna/slutanvändarna köper tjänsterna. Villkoren på en kvasimarknad skiljer sig åt från en öppen marknad på några väsentliga punkter. På en öppen marknad tvingas exempelvis ineffektiva aktörer ut på grund av bristande lönsamhet, men på en kvasimarknad saknas sådana utslagningsmekanismer. För att kompensera för avsaknaden av ”naturliga” utslagningsmekanismer behövs en tillsynsmyndighet som reglerar marknaden så att ineffektiva aktörer avlägsnas. Detta är en uppgift som ligger på den statliga arbetsförmedlingen (PES) i de studerade exemplen. Det är myndigheten som sluter kontrakt och sätter upp villkoren för urvalet av leverantörer och hur ersättningen till dessa ska utformas. Till skillnad från en öppen marknad kan både vinstdrivande och icke vinstdrivande aktörer vara leverantörer på en kvasimarknad och det är inte självklart att det är kunden/slutanvändaren som väljer vilken leverantör den ska anlita. Här har den reglerande myndigheten ett par generella dilemman eller utmaningar att hantera. Mer specifikt handlar det om att konstruktionen av kontrakten, de riktlinjer som finns och hur ersättningsystemen är konstruerade kan ha betydelse för de privata aktörernas beteende.

⁴³ Crépons text är skriven på engelska och outsourcing är det begrepp som används, men i den här texten används det svenska begreppet privatisering.

”Cream-skimming” och ”parking”

Ersättningssystemen utgår generellt från principen ”betalt för resultat” på så sätt att alla har någon form av prestationsrelaterad del. Prestationen i detta fall är deltagarnas arbetsmarknadsutfall, men att bevisa att det faktiskt är insatsen som bidragit till ett positivt utfall är mycket svårt. Kanske hade deltagarna hittat jobb även utan stödet? Poängen här är att det enda som synliggörs är ett visst resultat, inte vilken ansträngning från leverantörens sida som ligger bakom. Här kan leverantören av insatsen frestas att fokusera på deltagare som står nära arbetsmarknaden, eller att på annat sätt anpassa sina ansträngningar utifrån bedömningar av vilken effekt de kommer få på verksamhetens resultat. Det kan innebära att leverantören fokuserar på deltagare som står nära arbetsmarknaden och försöker undvika att arbeta med mer svårplacerade personer. Detta kallas **cream-skimming** och är enbart möjligt i system där leverantörer kan välja och välja bort deltagare. Cream-skimming blev exempelvis ett problem i Australien under den första tiden efter privatiseringsreformen och man valde då att göra det obligatoriskt för leverantörerna att ta emot alla deltagare som anvisades till dem.

Parking är en annan typ av risk kopplad till kontraktens konstruktion. Det innebär att leverantörerna tar emot alla deltagare, men ger väldigt lite stöd till dem som bedöms vara svårplacerade. Resurserna allokeras till de deltagare som bedöms ha bäst chans att nå resultat som genererar den prestationsbaserade ersättningen till leverantören. Parallellt ges ett minimum av stöd till deltagare som behöver mer omfattande insatser för att nå de ersättningsbaserade resultaten. De ”parkeras”. Ett ersättningssystem som innehåller en betydande andel ersättning vid inskrivning kan resultera i ett sådant beteende.

Crépon konstaterar att både cream-skimming och parking givetvis kan förekomma även bland offentliga leverantörer av arbetsmarknadsinsatser, men det har visat sig mer förekommande bland privata aktörer och han menar att det är en viktig aspekt att ha med sig när beslut tas kring hur en kvasimarknad ska organiseras. Hur leverantörer väljs ut, hur stor vikt som läggs vid pris kontra kvalitetsaspekter, liksom hur övervakningen av leverantörernas arbete går till, är viktiga aspekter som formar de anbud som leverantörerna lämnar in och hur de kommer att agera när de levererar sina tjänster.

Internationella exempel

Analysen i Crépons sammanställningen baseras i huvudsak på sju olika studier, varav två är från Sverige: Bennmarker et al, 2009; Laun & Thoursie, 2014. Övriga fem studier är: Rehwald et al 2015 (Danmark), Behaghel et al 2015 (Frankrike), Cottier et al 2015 (Schweiz), Krug & Stefan 2015, samt Bernhardt & Wolff 2008 (Tyskland).

Alla sju studier är randomiserade kontrollstudier, där resultatet av insatser genomförda av privata respektive offentliga aktörer jämförs. De privata aktörer som är representerade är både kommersiella verksamheter och organisationer inom

civilsamhället. De insatser som studeras bedrevs under första decenniet av 2000-talet

Målgrupper

Frånsett den danska studien är målgrupperna som tar del av insatserna så kallat utsatta grupper, det vill säga personer som av olika skäl har svårt att ta sig in på arbetsmarknaden. I den ena svenska studien är det personer med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga (disabled), invandrare (immigrants) som varit arbetslösa minst sex månader, samt personer under 25 år som varit arbetslösa minst tre månader (Benmarker et al, 2009). I den andra svenska studien är målgruppen personer som haft sjukersättning i mer än två år, alternativt aktivitetsersättning, och som är i behov av arbetslivsrelaterad rehabilitering (Laun & Thoursie 2014).

Programinnehåll

När det gäller innehållet i de insatser som undersöks är det betydande skillnader i hur detaljerade beskrivningar de olika studierna innehåller. I vissa fall saknas den typen av beskrivning helt och det konstateras bara att insatserna som ges via den privata och den offentliga leverantören i studien är likvärdiga. Syftet med studierna är i och för sig inte att studera insatsernas innehåll, utan att jämföra effektiviteten mellan olika aktörer, men det hade ändå varit värdefullt att se vilken typ av insatser det handlar om.

De prestationer eller förväntade resultat som specificeras i kontrakten är arbete i någon form. Det uttrycks vanligtvis som något i stil med att individen ska få ett jobb inom sex månader och med en varaktighet om sex månader.

Riktlinjer

Studierna ägnar mer uppmärksamhet åt hur specifika *riktlinjerna* är för innehållet i de insatser som de privata aktörerna erbjuder än åt själva innehållet. I samtliga länder finns en statlig myndighet som sätter upp riktlinjerna för hur innehållet ska se ut och här finns skillnader. I några fall är riktlinjerna omfattande och detaljerade, exempelvis att det ska vara ett visst antal möten med de jobbsökande per vecka, att personalen får ha ett visst maxantal deltagare, att deltagarna ska spendera en viss del av tiden i aktiva insatser såsom praktik eller rådgivning, och så vidare. I andra fall är det mer sparsamt med specifika riktlinjer. I de mer ospecifika fallen kan det handla om ett enskilt krav på att insatsen ska ha en viss längd i tid. Det gäller exempelvis för en av de svenska studierna (Benmarker et al 2009). Där var kravet enbart att insatsen skulle pågå i max sex månader för två av målgrupperna och max tre månader för den tredje målgruppen. I den andra svenska studien var det mer specificerat och kravet var att deltagarna skulle erbjudas rådgivning, förmedlings- och matchningsinsatser, samt praktik.

Ersättningsprinciper

Ersättningsprinciperna för de privata aktörerna varierar. Vanligtvis ges en grundersättning när deltagaren skrivs in i insatsen och sedan en eller två prestationsbaserade delar. Men variationen är stor inom ramen för den här tredelade

ersättningsprincipen. Grundersättningens storlek varierar till exempel mellan 25 och 55 procent i de olika studierna.

Urvalsförfarande

Hur de privata aktörerna väljs ut är en viktig aspekt. Anbudsförfarande är den huvudsakliga rutinen för val av leverantörer och den rutin som ska säkerställa att de bästa leverantörerna är de som också får uppdraget. Leverantörerna lämnar helt enkelt anbud och ansvarig myndighet gör sedan ett urval, men det konstateras att urvalet ofta sker baserat på den kvalitetsbedömning som leverantören själv presenterar i anbudet – och på priset.

Studier om kompletterande aktörer i Sverige

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har genomfört en rad studier som undersöker den relativa effektiviteten i arbetsmarknadsinsatser som levereras via privata respektive offentliga aktörer. I en forskningssammanfattning publicerad på institutets webb summeras resultaten för dessa.⁴⁴ I likhet med utgångspunkterna i Crépons sammanställning konstateras att tanken med de kompletterande aktörerna är att de ska underlätta matchningen mellan arbetslösa och arbetsgivare, men också att öka valfriheten och utbudet av insatser.

IFAU:s sammanfattning inleds med att konstatera att den utredning som initierades 2014 av den dåvarande regeringen med anledning av kritiken mot Arbetsförmedlingen, kom fram till att det inte finns vetenskapligt underlag för att säga att det finns skillnader i effektivitet mellan privata och offentliga aktörer (SOU 2019:3). Även tidigare studier landar i liknande slutsatser, exempelvis en forskningsöversikt publicerad 2011, som belyser olika privata komplement till Arbetsförmedlingen (se Lundin 2011). Översikten ger inget stöd för att arbetsmarknadsutfallet för deltagarna skulle skilja sig åt beroende på om leverantören av insatserna är en privat eller offentlig utförare.

IFAU har också undersökt hur de kompletterande eller fristående aktörernas fungerar utifrån deltagarnas perspektiv. Här handlar det alltså inte om effektutvärderingar som mäter arbetsmarknadsutfall, utan andra aspekter av de levererade tjänsterna. De deltagare som tillfrågats är personer med en insats inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin (Martinson & Sibbmark 2010a; Liljeberg, Martinson & Thelander 2013) och jobbgarantin för unga (Martinson & Sibbmark 2010b). Slutsatsen är att deltagarna hos de kompletterande aktörerna i högre utsträckning upplevde att de blivit bättre på att söka jobb jämfört med deltagare som fick insats via Arbetsförmedlingen. Deltagarna hos de kompletterande aktörerna uppgav också att det var en högre intensitet i insatsen i termer av mer aktivitet, fler möten med handläggaren och att de också sökte fler jobb jämfört med deltagarna i Arbetsförmedlingens insatser. Däremot fanns ingen skillnad i hur nöjda deltagarna

⁴⁴ <https://ifau.se/Press/Forskningssammanfattningar/Om-privat-arbetsformidling-och-kompletterande-aktorer/>. Länk hämtad 2023-11-18.

var med det stöd de fick. Dessa studier fokuserar alltså inte på arbetsmarknadsutfall, men i en av studierna (Liljeberg, Martinson & Thelander 2013) konstateras att deltagare med insats via Arbetsförmedlingen lämnade arbetslösheten något snabbare än de som fick insats via en kompletterande aktör. Resultatet gäller för deltagare som deltog i ett tidigt skede av programmet.

I ytterligare en studie undersöks den relativa effektiviteten avseende coaching till korttidsarbetslösa (Liljeberg, Martinson & Thelander 2012). Studien kunde inte påvisa några skillnader i arbetsmarknadsutfall kopplat till om det var en kompletterande aktör eller Arbetsförmedlingen som levererade tjänsten. IFAU medverkade också i en studie som belyser Kundval rusta och matcha (Krom) – en tjänst som infördes som en försöksverksamhet i 32 kommuner i slutet av mars 2020. Tanken var att Krom skulle testas och utvärderas i dessa kommuner inför genomförandet av Januariöverenskommelsen och lanseringen av fristående aktörer som de primära leverantörerna av arbetsmarknadsinsatser i Sverige. I praktiken introducerades tjänsten innan testverksamheten var utvärderad. Tjänsten kom att gå under benämningen **Rusta och matcha**⁴⁵, vilket är den första tjänst som fristående aktörer kunde ansöka om att få genomföra inom ramen för den reformerade arbetsmarknadspolitiken. Rusta och matcha blev en ordinarie tjänst i de 32 testkommunerna redan under försöksverksamheten och lanserades sedan successivt i resten av landet under 2021.⁴⁶ Den första rapporten om Krom kom i mars 2021 (Bennmarker med flera, 2021) och där konstaterar IFAU att införandet av fristående aktörer kringgärdats av flera utmaningar. Framför allt menade IFAU att det profileringsverktyg som Arbetsförmedlingen introducerat för att bedöma de arbetssökandes jobbchanser behövde utvecklas. Profileringsverktyget introducerades parallellt med Krom (Blommée med flera 2021). Syftet med verktyget var att kategorisera de arbetssökande i olika behovsgrupper utifrån ett antal givna faktorer, bland annat utbildning, tid i arbetslöshet och ålder. Under de efterföljande åren reviderades profileringsverktyget i omgångar till följd av problem som påtalades såväl internt av handläggare inom Arbetsförmedlingen, och externt från exempelvis utredare vid IFAU.

Resultat

Det sammanvägda resultatet baserat på exemplen i Crépons sammanställning är att privata aktörer inte lyckas bättre än de offentliga när det gäller deltagarnas övergång till arbete. I vissa fall är resultatet till och med sämre för de privata aktörerna i det avseendet. Enbart i en studie påvisas bättre resultat för deltagare som fått insats via en privat aktör. I två fall är det ingen skillnad och i fyra fall påvisas sämre resultat för de privata aktörerna. Skillnaderna i samtliga fall gäller emellertid bara i det kortsiktiga perspektivet. På lite längre sikt – efter ett till två år – förvinner skillnaderna. Crépon påpekar att det är ett generellt fenomen i studier av olika

⁴⁵ Matchningstjänsten innebär att deltagaren får ett individuellt anpassat stöd från en handledare hos den valda leverantören. Stödet kan exempelvis innebära stöd i att söka jobb, kontakt med arbetsgivare, information om möjliga utbildningsvägar.

⁴⁶ [Rusta och matcha införs i hela landet - Arbetsförmedlingen \(cision.com\)](#). Hämtad 2024-01-16.

arbetsmarknadsinsatsers effektivitet. De skillnader som påvisas handlar ofta om det kortsiktiga perspektivet eftersom de flesta arbetssökande vanligtvis hittar ett arbete så småningom.

Ur det svenska perspektivet är ett intressant resultat att de offentliga aktörerna i en av studierna ger betydande bättre resultat jämfört med privata (Laun & Thoursie 2014). Det handlar om att övergången till arbete för deltagarna är 2,5 procentenheter lägre jämfört med resultatet för deltagare som fått insats via den offentliga aktören. Det är en relativt stor skillnad eftersom övergången till arbete generellt ligger på låga procenttal (10 procent för den offentliga aktören). Men även i det här exemplet försvinner skillnaderna efter hand (24 månader). I den andra svenska studien (Benmarker et al 2009) är resultaten blandade. För gruppen invandrare (immigranter) ökar inkomsterna signifikant för deltagare som fick insats via den privata aktören jämfört med de som deltog i den offentligt organiserade insatsen. För de andra två målgrupperna i studien syntes inga skillnader.

När det gäller cream-skimming och parking undersöks inte dessa beteende specifikt mer än i den franska studien (Behagel et al 2015). Där är bedömningen att det finns vissa tendenser hos den privata aktören att ägna sig åt parking. Det finns också enstaka exempel på att privata aktörer sätter press på deltagare att snabbt ta ett arbete, vilket som helst, på bekostnad av mer långsiktigt hållbara anställningar i linje med deltagarens kompetens.

Studierna som undersöker de svenska kompletterande aktörernas relativa effektivitet jämfört med insatser levererade av Arbetsförmedlingen visar inte på några betydande skillnader. Det är ett resultat som i viss mån avviker från Crépons sammanställning som antyder att det finns en skillnad till de offentliga aktörernas fördel. Här skulle man kunna tänka sig att det handlade om skillnader kopplade till nationella faktorer, att de offentliga aktörer som relativt sett ger ett bättre arbetsmarknadsutfall finns i andra länder än Sverige, men så är inte fallet. I både Benmarker et al (2009) och framför allt Laun & Thoursie (2014) finns resultat där arbetsmarknadsutfallet för deltagare i insatser via offentliga aktörer är mer positivt jämfört med resultatet för deltagare som fått insats via privata aktörer, åtminstone på kort sikt.

Kvaliteten i insatserna är en fråga som ofta diskuteras, men som är svår att mäta eftersom privata och offentliga aktörer har egna, interna uppföljningssystem. I några av studierna från IFAU ställs sådana frågor (Martinson & Sibbmark 2010a, 2010b; Liljeberg, Martinson & Thelander 2013). Här dras slutsatsen att insatserna via de privata aktörerna tycks mer intensiva. Deltagarna hos de privata aktörerna tycktes också i högre utsträckning uppleva att de blivit bättre på att söka jobb jämfört med deltagare som fick insats via Arbetsförmedlingen. Däremot fanns ingen skillnad i hur nöjda deltagarna var med det stöd de fick.

Slutsatser

Frågan är vilka slutsatser som egentligen kan dras utifrån studierna i denna översikt. Crépon redovisar en rad invändningar. Ett bekymmer är att de program som ingår i

hans sammanställning inte är exakt likadana till innehållet, vilket även är ett dilemma i de program som IFAU studerar. Crépon resonerar också kring problemet att anställning (employment) är det övergripande resultatmålet, men tidshorisonerna i studierna skiljer sig åt. I vissa fall görs jämförelsen över en längre tidsperiod. I en av de svenska studierna är tidshorisonten exempelvis 24 månader (Laun &Thoursie, 2014), men i andra fall rör det sig om betydligt kortare uppföljningstider. En annan av Crépons invändningar är att relevanta mått för att bedöma utfallet av de offentliga kostnaderna som helhet ofta saknas. För att göra en sådan bedömning behöver exempelvis utfallsmått som mottagande av arbetslöshetsersättning eller andra offentliga ersättningar vägas in, liksom individernas inkomster. Några av studierna väger trots allt in den typen av utfall och baserat på dessa gör Crépon bedömningen att den totala kostnaden för arbetsmarknadspolitiken blir lägre när insatserna levereras av offentliga aktörer. Bedömningen är att de *direkta* kostnaderna för insatserna inte självklart är mindre med privata aktörer, vilket är en vanlig utgångspunkt för de som förordar privatisering av offentlig verksamhet generellt. En tredje slutsats är att de *indirekta* kostnaderna, det vill säga kostnader för arbetslöshetsersättningar eller andra välfärdsförmåner, är mindre eller desamma när insatserna levereras av offentliga aktörer jämfört med privata. Slutsatsen att befintlig forskning tyder på att privata utförare tycks leda till högre *total kostnad* för arbetsmarknadspolitiken får också stöd av IFAU, men till skillnad från Crépon pekar resultaten från IFAU:s studier på att det inte går att fastlägga några skillnader i den relativa effektiviteten mellan privata och offentliga leverantörer avseende effektiviteten i arbetsmarknadsutfall på individnivå.

Referenslista

Alsén, J. (2021) *Arbets sökande med ekonomiskt bistånd*. Arbetsförmedlingen analys, 2021:12. Diarienummer: Af-2021/0019 5284.

Bergström, A. & Calmfors, L. (2018) *Framtidens arbetsförmedling*. Stockholm: Fores.

Benmarker, H., Grönqvist, E., & Öckert, B. (2009). *Betalt efter resultat – utvärdering av försöksverksamhet med privata arbetsförmedlingar*. Rapport 2009:23. Uppsala: IFAU.

Benmarker, H., Grönqvist, E., & Öckert, B. (2013). Effects of contracting out employment services: Evidence from a randomized experiment. *Journal of Public Economics*, 98(0), 68 – 84.

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

Bergmark Å, Bäckman O & Minas R (2013): *Vägar ur socialbidrag? Om Socialtjänstens insatser och det ekonomiska biståndets varaktighet*. Stockholm: Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.

Broström L (2015): *En industriell reservarmé i välfärdsstaten – arbetslösa socialhjälpstagare 1913–2012*. Göteborg: Gothenburg Studies in economic history.

Crépon, B. (2018) Private providers of labor market services: a review of the evidence. I Bergström, A. & Calmfors, L. (red.) *Framtidens arbetsförmedling*. Stockholm: Fores.

Danermark, B. (2000) *Samverkan – himmel eller helvete?* Stockholm: Gothia.

Forslund, A., Wazah, P-E., Ulmestig, R., Vikman, U., Waernbaum, I., Westerberg, A. & Zetterqvist, J. (2019) *Kommunalarbetsmarknadspolitik. Vad och för vem? En beskrivning utifrån ett unikt datamaterial*. Rapport 2019:5. Uppsala: IFAU.

Hallström, N-E. (1997) *Arbetslöshet, sysselsättning, försörjning. En studie av kommunernas insatser mot arbetslöshet i Östergötland*. Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet.

Karlsson, J., Szulkin, R., Lindblom, C. & Bygren, M. (2014) *Nya aktörer inom arbetsmarknadspolitiken. Hur väl lyckas de och till vilken kostnad?* Forskningsrapport 2014/4: Stockholm Institutet för Framtidsstudier.

Langenbacher, K. & Vodopivec, M. (2022). *Paying for results: Contracting out employment services through outcome-based payment schemes in OECD-countries*. OECD Social. Employment and Migration Working paper, no 267, OECD 2022.

Laun, L., & Thoursie, P. S. (2014) Does privatisation of vocational rehabilitation improve labour market opportunities? Evidence from a field experiment in Sweden. *Journal of health Economics*, 34, 59-72.

Liljeberg, L., Martinson, S. & Thelander, J. (2012) *Vad innebär det att bli coachad? En utvärdering av jobbcoachningen vid Arbetsförmedlingen*. Rapport 2012:24. Uppsala: IFAU.

Liljeberg, Martinson & Thelander (2013) *Jobb- och utvecklingsgarantin. – Vilka deltar, vad gör de och vart leder det?* Rapport 2013:12. Uppsala: IFAU.
Lundin (2011) *Marknaden för arbetsmarknadspolitik. Om privata komplement till Arbetsförmedlingen*. Rapport 2011:13. Uppsala: IFAU.

Lundin, M. (2007) *The conditions for multi-level governance. Implementation, politics and cooperation in Swedish active labor market policy*, Uppsala university: Uppsala.

Lundin, M. (2018) *Arbetsmarknadspolitik för mottagare av försörjningsstöd*. Rapport 2018:12. Uppsala: IFAU.

Martinson, S. & Sibbmark, K. (2010a) *Vad gör de i jobb- och utvecklingsgarantin?* Rapport 2010:15. Uppsala: IFAU.

Martinson, S. & Sibbmark, K. (2010b) *Vad gör de i jobbgarantin för ungdomar?* Rapport 2010:22. Uppsala: IFAU.

Nyblom J. (2012) *Aktivering av socialbidragstagare – om stöd och kontroll i socialtjänsten*. Stockholm: Stockholms universitet.

Olofsson, J. (2015): *Socialpolitik: varför, hur och till vilken nytta?* Lund: Studentlitteratur.

Panican, A. & Ulmestig, R. (2019) *Vad är nytt? – en kunskapssammanställning av kommunal arbetsmarknadspolitik*. *Arbetsmarknads och Arbetsliv*, årgång 25.

SOU 2020:41. *Kommunerna som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna*. [Kommuner som utförare av tjänster åt arbetsförmedlingen, en analys av de rättsliga förutsättningarna, SOU 2020:41 \(regeringen.se\)](#).

SOU 2023:7. *På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden*. [På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden, SOU 2023:7 \(regeringen.se\)](#).

Sveriges kommuner och regioner/SKR, (2022). *Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2021*. Stockholm: SKR.

Sveriges kommuner och regioner/SKR, (2023). *Brister i arbetsmarknadspolitiken och behovet av ett välfungerande aktivitetskrav Från bidrag till jobb – underlag till regeringens aktivitetskravsreform – Del 1*. Stockholm: SKR.

Thorén, K. (2014) *Den kommunala arbetsmarknadspolitiken och arbetslösa ungdomar*. I: Olofsson J (red.) *Den långa vägen till arbetsmarknaden – Om unga utanför*. Lund: Studentlitteratur.

Ulmestig, R. (2020) *Gränser och variationer. En studie om insatser inom kommunal arbetsmarknadspolitik*. Rapport 2020:5. Uppsala: IFAU.

Vikman, U. & Westerberg, A. (2017) *Arbetar kommunerna på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken*. Rapport 2017:7. Uppsala: IFAU.