



### Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en bred översyn av Arbetsförmedlingen. Utredaren ska utifrån de senaste årens reformer och förändringar på arbetsmarknaden analysera myndighetens förutsättningar att framgångsrikt genomföra sitt uppdrag att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Utredaren ska:

- analysera Arbetsförmedlingens uppdrag och verksamhet i relation till andra relevanta aktörer och vid behov föreslå justeringar i ansvarsfördelningen i förhållande till andra offentliga aktörer samt tydliggöra gränssnitten mot relevanta aktörer och hur samverkan mellan dessa och Arbetsförmedlingen kan utvecklas,
- analysera om Arbetsförmedlingen använder de insatser som myndigheten har till sitt förfogande på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt och vid behov föreslå förändringar i fördelning, sammansättning och utformning av insatser över individens inskrivningstid och över konjunkturen,
- analysera hur Arbetsförmedlingens kontakter och samarbete med arbetsgivare kan förbättras ytterligare,
- utreda möjligheten och lämpligheten att konkurrensutsätta vissa delar av Arbetsförmedlingens verksamhet som inte utgörs av myndighetsutövning,
- analysera hur Arbetsförmedlingen använder kompletterande aktörer och vid behov föreslå förändringar i användandet av dessa,
- analysera och föreslå hur ersättningssystemen bör utformas för att skapa incitament för kompletterande aktörer att på ett

effektivt sätt bidra till fungerande stödinsatser och effektiv matchning,

- utreda och utvärdera för- och nackdelar med Arbetsförmedlingens organisation och vid behov föreslå lämpliga förändringar i syfte att verksamheten ska bedrivas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt,
- analysera och föreslå hur styrningen av Arbetsförmedlingen kan utvecklas för att säkerställa genomslaget av regeringens politik, och
- analysera och föreslå hur uppföljning och utvärdering av Arbetsförmedlingens verksamhet kan utvecklas och förbättras.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 januari 2016.

## **Behovet av en översyn**

En central del i en ekonomisk politik för full sysselsättning är en aktiv arbetsmarknadspolitik som underlättar inträdet på arbetsmarknaden och säkrar en snabb och effektiv återgång till arbete för dem som förlorar sitt arbete. Rätt utformad kan en aktiv arbetsmarknadspolitik bidra till en bättre fungerande arbetsmarknad med kortare arbetslöshetstider och lägre arbetslöshet genom åtgärder som bl.a. bidrar till förbättrad sökaktivitet eller som rustar människor för jobb.

Arbetsmarknadspolitiken syftar således främst till att förbättra matchningen mellan arbets sökande och lediga platser och till att korta arbetslöshetstiderna. Arbetsmarknadspolitiken kan därigenom bidra till att mer produktiva jobb skapas och därmed även till en effektiv strukturomvandling, men kan endast i mindre utsträckning påverka hur många som drabbas av arbetslöshet. De personer som av olika skäl blir arbetslösa, det s.k. inflödet till arbetslöshet, utgör således målgrupper för arbetsmarknadspolitiken. Även arbetsgivarna utgör en viktig målgrupp för arbetsmarknadspolitiken.

Arbetsförmedlingen har en central roll i den aktiva arbetsmarknadspolitiken. För att genomföra sitt uppdrag har Arbetsförmedlingen flera arbetsmarknadspolitiska insatser till sitt förfogande. Det traditionella förmedlingsarbetet som stöder den arbetssökande i sitt arbetssökande och som för samman arbetssökande med arbetsgivare som söker personal utgör kärnan i verksamheten. Uppdraget handlar också om aktiva åtgärder som bidrar till förbättrad sökaktivitet eller som stärker den enskildes konkurrenskraft, såsom jobsökaraktiviteter, utbildning, praktik och subventionerade anställningar. Arbetsförmedlingen arbetar också med olika förberedande insatser såsom rehabiliteringsinsatser, validering av kunskaper eller förberedande utbildning. Arbetsförmedlingen tillhanda-håller de flesta insatserna i egen regi men har också möjlighet, och är i vissa fall skyldiga, att upphandla olika insatser av andra aktörer.

För att arbetsmarknadspolitiken på bästa sätt ska bidra till full sysselsättning är det nödvändigt att Arbetsförmedlingen fungerar väl och att dess verksamhet snabbt och effektivt kan

anpassas efter nya omständigheter på arbetsmarknaden. Det är också viktigt att Arbetsförmedlingen har förtroende och legitimitet hos arbetsgivare och arbets sökande och hos arbetsmarknadens parter.

#### *Förändringar i Arbetsförmedlingens förutsättningar*

Under senare år har både arbetsmarknadens utveckling och flera politiska reformer bidragit till att förändra förutsättningarna för Arbetsförmedlingen att uppfylla sitt uppdrag. Det har sannolikt blivit betydligt enklare och mindre tidskrävande att söka efter arbete eller att utlysa vakanser genom att nya informationskanaler har tillkommit. Exempelvis visar den ökade användningen av bemanningsföretag tillsammans med parternas trygghetsorganisationers verksamhet att det idag finns fler aktörer som tar ansvar för matchningen mellan arbetstagare och arbetsgivare. Den här typen av förändringar kan ha bidragit till att vissa arbets sökande, med en relativt stark förankring på arbetsmarknaden, numera utnyttjar nya kanaler för information om lediga arbeten.

Vidare har regeringen sedan 2006 genomfört flera reformer med syfte att öka arbetskraftsutbudet, t.ex. jobbskatteavdraget och reformerna i arbetslöshetsförsäkringen som har syftat till att göra det mer lönsamt att arbeta. Arbetsförmedlingen har fått i uppdrag att prioritera insatser för personer som är eller har varit sjukskrivna. Detta uppdrag har förstärkts genom reformeringen av sjukförsäkringen sedan 2008. Arbetsförmedlingen har även fått ett särskilt ansvar för vissa nyanlända invandrare vilket har inneburit att Arbetsförmedlingen har fått nya sökandegrupper. Vidare har regeringen infört åtgärder för att stimulera till arbete för personer med ekonomiskt bistånd. Syftet med dessa reformer har varit att underlätta dessa personers etablering på arbetsmarknaden. Sammantaget har reformerna bidragit till ett ökat inflöde i arbetskraften och ökad sysselsättning. Den ekonomiska krisen 2008 och den efterföljande lågkonjunkturen har emellertid bidragit till att sysselsättningen ökat långsammare än arbetskraften och att arbetslösheten därmed har ökat. Arbetslösheten har framför allt ökat i grupper som har

svårare att etablera sig på arbetsmarknaden, t.ex. unga utan gymnasieutbildning, utrikes födda, och personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Samtidigt har långtidsarbetslösheten ökat. Antalet inskrivna vid Arbetsförmedlingen är på höga nivåer och en majoritet av de inskrivna tillhör grupper med svag förankring på arbetsmarknaden.

Sammanfattningsvis är Arbetsförmedlingens målgrupp idag bredare, större och består i högre utsträckning än tidigare av personer som är i behov av mer omfattande insatser för att kunna få ett arbete. Detta har påverkat förutsättningarna för Arbetsförmedlingen att genomföra sitt uppdrag. I samband med att Arbetsförmedlingen fick nya uppgifter fick myndigheten också ytterligare resurser.

Den senaste breda översynen av Arbetsförmedlingen och arbetsmarknadspolitiken gjordes av den Arbetsmarknadspolitiska kommittén i mitten av 1990-talet i betänkandet Aktiv arbetsmarknadspolitik (SOU 1996:34). Utvecklingen på arbetsmarknaden och de senaste årens reformer har sannolikt haft stor betydelse för Arbetsförmedlingens förutsättningar att genomföra sitt uppdrag. Mot bakgrund av detta och i syfte att förbättra arbetsförmedlingen och därigenom arbetsmarknadens funktionssätt är det angeläget med en bred översyn av Arbetsförmedlingen.

### **Uppdraget**

En särskild utredare ska göra en bred översyn av Arbetsförmedlingen. Utredaren ska utifrån de senaste årens reformer och förändringar på arbetsmarknaden analysera myndighetens förutsättningar att framgångsrikt genomföra sitt uppdrag att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Mot bakgrund av denna analys ska utredaren analysera och lämna förslag som avser

- a) Arbetsförmedlingens uppdrag och verksamhet i relation till andra relevanta aktörer,
- b) användningen av arbetsmarknadspolitiska insatser och upphandlade tjänster,
- c) organisationen av verksamheten, samt

d) styrning och uppföljning av verksamheten.

Utredaren ska lämna fullständiga författningsförslag som bedöms nödvändiga för att genomföra förslagen.

#### *Arbetsförmedlingen och andra aktörer*

Vid sidan av Arbetsförmedlingen finns det flera andra aktörer: statliga, regionala, kommunala och privata (t.ex. bemanningsföretag) med närliggande eller delvis överlappande verksamheter. Av dessa kan särskilt nämnas, trygghetsorganisationerna, arbetslöshetskassorna, kommunerna, de regionala kompetensplattformarna, folkhögskolor, universitet, högskolor och yrkeshögskolor, andra statliga myndigheter så som Försäkringskassan, Svenska ESF-rådet och Migrationsverket, samt det statligt ägda bolaget Samhall AB. Flera av dessa aktörer har många gemensamma individkontakter med Arbetsförmedlingen. Även arbetsmarknadens parter spelar en viktig roll.

Att det finns en tydlig ansvarsfördelning, och goda förutsättningar för samarbete och samverkan mellan Arbetsförmedlingen och relevanta aktörer på olika nivåer, är viktigt för att skapa förutsättningar för Arbetsförmedlingen att framgångsrikt genomföra sitt uppdrag. Det är särskilt viktigt att se över relationen till kommunerna och hur denna har påverkats av bildandet av den nya myndigheten den 1 januari 2008, då Arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna avvecklades samt den roll som kommunerna har fått sedan införandet av lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

Mot bakgrund av Arbetsförmedlingens utvidgade ansvarsområde finns det anledning att analysera Arbetsförmedlingens verksamhet i förhållande till andra aktörer.

Utredaren ska:

- analysera Arbetsförmedlingens uppdrag och verksamhet i relation till andra relevanta aktörer och vid behov föreslå justeringar i ansvarsfördelningen i förhållande till andra offentliga aktörer samt tydliggöra gränssnitten mot relevanta aktörer och hur samverkan mellan dessa och Arbetsförmedlingen kan utvecklas.

### *Användningen av arbetsmarknadspolitiska insatser*

För att genomföra sitt uppdrag har Arbetsförmedlingen en rad olika insatser till sitt förfogande. Arbetsförmedlingen använder även upphandlade tjänster som tillhandahålls av kompletterande aktörer.

#### Arbetsmarknadspolitiska program och platsförmedling

Den vanligaste insatsen är platsförmedling inom vilken de sökande kan få förmedlingsstöd, i kombination med kontroll och uppföljning, som syftar till att säkerställa ett aktivt arbetsökande. Förmedlingsinsatser kan t.ex. vara information om lediga platser, rådgivning och coachning. I detta sammanhang är Arbetsförmedlingens arbetsgivarkontakter av stor vikt för att kunna sammanföra arbetsökande med arbetsgivare som söker arbetskraft och det är centralt att arbetet med arbetsgivar-kontakter utvecklas.

Arbetsförmedlingen har även möjlighet att anvisa de arbetsökande till programinsatser, såsom yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning, praktik, förberedande insatser, stöd till start av näringsverksamhet och arbetslivsinriktad rehabilitering. Syftet med dessa insatser är att stärka den enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete samt underlätta för arbetsgivarna att få arbetskraft med efterfrågad kompetens.

Arbetsförmedlingen förfogar även över subventionerade anställningar som ska stimulera till anställning av personer som står långt från arbetsmarknaden. Det handlar exempelvis om instegsjobb riktade till nyanlända invandrare och särskilt anställningsstöd som riktar sig till långtidsarbetslösa. Vidare finns rättighetsstyrda insatser med samma syfte, t.ex. nystartsjobb och stöd för yrkesintroduktionsanställningar. Det finns också subventionerade anställningar särskilt för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, såsom lönebidrag, skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare, trygghetsanställning, och utvecklingsanställning. Det statliga bolaget Samhall AB erbjuder anställningar åt personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Olika insatser kan kombineras till individuellt utformade åtgärder i de två garantierna: jobb- och utvecklingsgarantin respektive jobbgarantin för ungdomar. Om individen inte efter genomförda insatser har fått ett arbete anvisas han eller hon till sysselsättning inom ramen för sysselsättningsfasen. Det finns även möjlighet till vissa programinsatser inom jobb- och utvecklingsgarantins sysselsättningsfas.

Arbetsmarknadspolitiska program kan medföra inlåsning och undanträngning. Inlåsning innebär att individens sökaktivitet påverkas negativt under tiden individen deltar i program. Undanträngning innebär att reguljära arbeten kan försvinna till förmån för t.ex. subventionerade arbeten. Om lönesubventionerade anställningar ges till personer som står långt från arbetsmarknaden är dock undanträngning mer acceptabelt eftersom subventionerade anställningar därmed bidrar till fler kompetenta sökande och en ökad sysselsättning på sikt. Utformningen, användningen och träffsäkerheten i de arbetsmarknadspolitiska programmen är av stor vikt för att de resurser som avsatts ska användas så ändamålsenligt och kostnadseffektivt som möjligt.

Från 2012 introducerades ett nytt arbetssätt vid Arbetsförmedlingen. Detta innebär bl.a. att en arbetssökandes risk för långtidsarbetslöshet bedöms vid inskrivningen. Syftet är att öka träffsäkerheten i de insatser som erbjuds. Alla arbetssökande erbjuds förmedlingsstöd, vilket kan innebära kartläggningsinsatser eller stöd och uppföljning av arbetssökandet. De personer som bedöms löpa störst risk för långtidsarbetslöshet kan även redan före inträdet i garantierna, få ta del av programinsatser. I syfte att stärka matchningen har regeringen tydliggjort vikten av kontroll och uppföljning av individens arbetssökande. Detta har skett genom reformer inom arbetslöshetsförsäkringen, vilket inkluderar införandet av en aktivitetsrapport. Att andelen av de inskrivna hos Arbetsförmedlingen som har en svag förankring på arbetsmarknaden har ökat innebär att arbetsmarknadspolitiken har ökat både i betydelse och i omfattning och därmed ställs det också högre krav på den aktiva arbetsmarknadspolitiken.



Utredaren ska:

- analysera om Arbetsförmedlingen använder de insatser som myndigheten har till sitt förfogande på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt och vid behov föreslå förändringar i fördelning, sammansättning och utformning av insatser över individens inskrivningstid och över konjunkturen, och
- analysera hur Arbetsförmedlingens kontakter och samarbete med arbetsgivare kan förbättras ytterligare.

#### Privata aktörer

Förutom de insatser som ges i Arbetsförmedlingens regi har Arbetsförmedlingen under lång tid upphandlat tjänster från privata aktörer, s.k. kompletterande aktörer. Dessa tjänster utgör ett inte obetydligt inslag i arbetsmarknadspolitiken.

Även när en arbetssökande deltar i aktiviteter hos en kompletterande aktör behåller Arbetsförmedlingen ansvaret för myndighetsutövningen. Myndighetsutövningen innefattar bl.a. beslut om att anvisa till ett program eller bevilja en insats. Användningen av insatserna sker utifrån bl.a. de författningsreglerade villkoren, tilldelade medel och annan finansiell styrning samt prioriteringar med hänsyn till den arbetssökandes förutsättningar och arbetsmarknadsläget. Myndigheten har även kvar ansvaret för uppföljningen av den enskildes arbetssökande som en del av kontrollfunktionen inom arbetslöshetsförsäkringen.

Arbetsförmedlingen har också ansvar för uppföljningen och kontrollen av de kompletterande aktörerna vilket är ett område där det finns förbättringspotential.

Ersättningssystem till de kompletterande aktörerna bör i möjligaste mån skapa incitament för den kompletterande aktören att få individen i arbete, dvs. systemen bör utformas på ett sätt som ger incitament till goda resultat. Ersättningssystemen måste också utformas på ett sådant sätt att de är förenliga med EU:s statsstödsregler.

Utredaren ska:

- utreda möjligheten och lämpligheten att konkurrensutsätta vissa delar av Arbetsförmedlingens verksamhet som inte utgörs av myndighetsutövning,
- analysera hur Arbetsförmedlingen använder kompletterande aktörer och vid behov föreslå förändringar i användandet av dessa, och
- analysera och föreslå hur ersättningssystemen bör utformas för att skapa incitament för kompletterande aktörer att på ett effektivt sätt bidra till fungerande stödinsatser och effektiv matchning.

### *Organisation*

Flera nya ansvarsområden har tillförts Arbetsförmedlingens verksamhet. Det handlar dels om nya grupper av arbetssökande, dels om verksamhet som inte är direkt kopplad till arbets-sökande eller arbetsgivare, men som har ökat i betydelse såsom upphandling och kontroll av kompletterade aktörer.

Att de olika delarna av verksamheten, t.ex. inskrivning, förmedling, uppföljning av arbetssökande, rehabilitering, sysselsättningsfasen, etableringsinsatser upphandling kontroll av leverantörer, är organiserade på lämpligt sätt är viktigt för att verksamheten ska vara så effektiv som möjligt och för att det ska finnas en flexibilitet och anpassningsbarhet så att myndigheten snabbt kan hantera förändrade förutsättningar.

Utgångspunkten är att individen ska få relevant stöd av hög kvalitet under alla olika delar av inskrivningstiden. Det är även viktigt att kunna erbjuda ett bra stöd till arbetsgivarna.

Utredaren ska:

- utreda och utvärdera för- och nackdelar med Arbetsförmedlingens organisation och vid behov föreslå lämpliga förändringar i syfte att verksamheten ska bedrivas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

### *Styrning och uppföljning*

Myndigheten Arbetsförmedlingen inrättades den 1 januari 2008 genom att Arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna avvecklades. Syftet med bildandet av den nya myndigheten var

att uppnå en mer effektiv, enhetlig och rättssäker verksamhet. Regeringen bedömde att den tidigare myndighetsstrukturen på arbetsmarknadsområdet försvårade styrningen och minskade verksamhetens effektivitet. Den nya myndigheten skulle underlätta genomförandet av regeringens politik.

Arbetsförmedlingen har bedrivit ett kontinuerligt arbete med att utveckla myndighetens organisation. Det finns dock ändå vissa tecken på att organisationen, styrningen och uppföljningen skulle kunna förbättras för att regeringens politik mer effektivt ska få genomslag. Exempelvis har det tagit alltför lång tid att implementera det nya arbetssättet som infördes 2012 och det finns en förbättringspotential när det gäller uppföljningen av arbetssökandet. Det är också nödvändigt att använda tillgängliga förvaltningsresurser så effektivt som möjligt.

En förutsättning för att säkerställa ett effektivt genomförande av politiken är ett välfungerande och bra uppföljningssystem. Arbetsförmedlingens uppföljningssystem bör vidareutvecklas för att bättre kunna tydliggöra verksamhetens resultat. Det måste vara möjligt att följa upp och utvärdera genomförda reformer och på ett rutinmässigt och tillförlitligt sätt följa upp hur tilldelade resurser används.

Utredaren ska:

- analysera och föreslå hur styrningen av Arbetsförmedlingen kan utvecklas för att säkerställa genomslaget av regeringens politik, och
- analysera och föreslå hur uppföljning och utvärdering av Arbetsförmedlingens verksamhet kan utvecklas och förbättras.

### **Konsekvensbeskrivning**

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren ska bedöma vilken påverkan på andra myndigheter och andra organisationer som de lämnade förslagen får om de genomförs. Om målkonflikter uppstår med anledning av förslagen, ska en

redovisning lämnas över vilka intressen som behöver vägas samman. Utgångspunkten för utredarens arbete är att de statliga kostnaderna och åtagandena inte ska öka. Om förslagen innebär ökade kostnader eller minskade intäkter för staten, ska en beräkning redovisas. Om förslagen innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller ökade kostnader och minskade intäkter för staten ska utredaren föreslå en finansiering av dessa. Utredaren ska dessutom redovisa de personella konsekvenserna av sina förslag.

### **Uppdragets genomförande**

Utredaren ska bedriva arbetet utåtriktat och i kontakt med berörda myndigheter, kommuner, aktörer med regionalt tillväxtansvar, näringsliv och övriga intressenter.

Utredaren ska genom en referensgrupp involvera arbetsmarknadens parter i arbetet och fortlöpande ge dem möjlighet att framföra synpunkter.

Utredaren ska samråda med Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (dir. 2010:48), Utredningen om åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (dir. 2013:31) och andra relevanta utredningar.

Utredningen ska anlägga ett jämställdhetsperspektiv i sina analyser där det är relevant.

Utredaren ska även beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och inom EU.

Utredaren ska använda relevanta erfarenheter av arbetsförmedlingsverksamhet i andra länder.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 januari 2016.

(Arbetsmarknadsdepartementet)