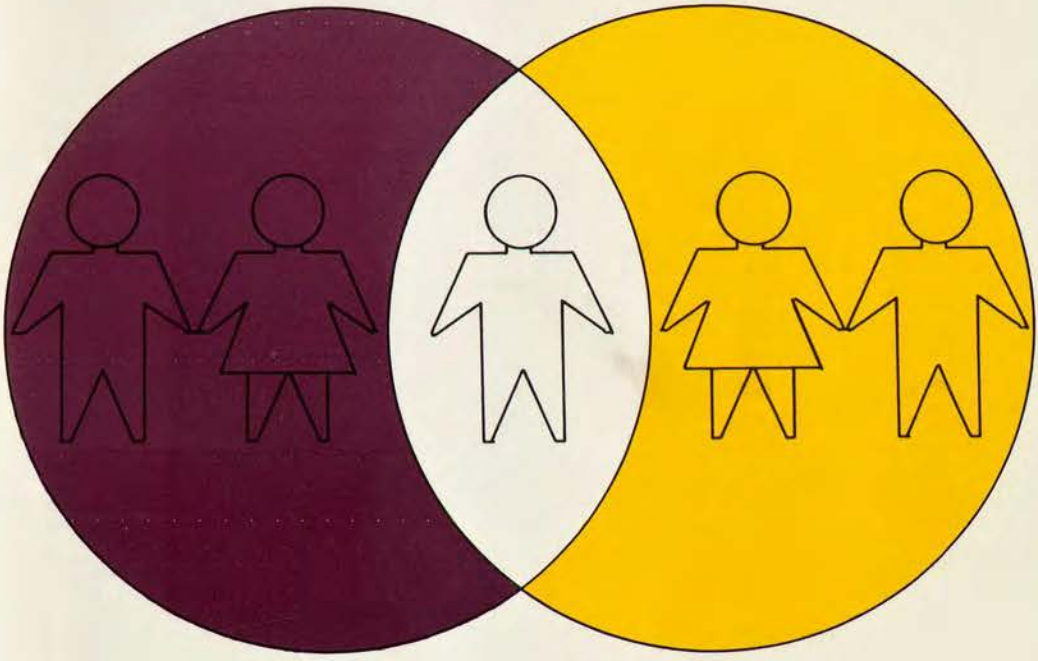
SOU
1990:31 A

Perspektiv på arbetsförmedlingen

Betänkande av delegationen för arbetsmarknadspolitisk forskning (EFA)



SOU
1990:31

Statens offentliga utredningar
1990:31
Arbetsmarknadsdepartementet

Perspektiv på arbetsförmedlingen

Betänkande av delegationen för arbetsmarknadspolitisk forskning
Stockholm 1990

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981–1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 Stockholm.
Best. nr. 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 Stockholm
Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8.10–12.00
08/763 10 05 12.00–16.00 (endast beställare inom regeringskansliet)

ISBN ~~91-38-10549-0~~ 91-38-10549-7
ISSN 0375-250X

Graphic Systems AB, Göteborg 1990

Statsrådet och chefen för arbetsmarknadsdepartementet

Delegationen för arbetsmarknadspolitisk forskning (EFA) har till uppgift att initiera och samordna arbetsmarknadspolitisk forskning samt se till att forskningsresultaten blir kända och tillgängliga för olika intressenter. Som ett led i vår fortlöpande verksamhet överlämnar vi härmed vårt fjärde betänkande.

Stockholm den 28 mars 1990

Rudolf Meidner

Anders Bäckström
Johan Carlström
Åke Dahlberg
Leif Dergel
Björn von Heland
Börje Hårdefelt
Björn Jonzon
Harald Niklasson
Margareta Regnell
Eskil Wadensjö
Åke Zettermark
Rune Åberg
Berndt Öhman
/Ante Farm
Jan Johannesson

Innehåll

1	*Inledning*	9
2	*Sammanfattning och slutsatser*	11
2.1	Arbetsförmedlingens roll	11
2.2	Arbetsförmedlingens funktionssätt	12
2.3	Arbetsförmedlingens utveckling under 1900-talet	13
2.4	Arbetsförmedling med ADB-resurser	21
2.5	Arbetsförmedlingens effektivitet	23
2.6	Framtida utvärderingar av arbetsförmedlingsverksamhet	26
3	*Arbetsmarknadspolitikens roll*	29
3.1	Bakgrund	29
3.2	Arbetsmarknadspolitiken och den "Rehn/Meidnerska svenska modellen"	29
3.3	Samspelet mellan den aktiva arbetsmarknadspolitiken, den selektiva sysselsättningspolitiken och den ekonomiskt politiska strategin	30
3.4	Arbetsmarknadspolitikens utfall:	33
	3.4.1 Arbetslöshets- och åtgärdsutveckling	33
	3.4.2 Arbetsmarknadsanpassning	36
3.5	Om monopol för offentlig förmedlingsverksamhet	37
Tabellbilaga till kapitel 3		47
Litteraturförteckning		53
4	*Mått på arbetsförmedlingens funktionssätt*	55
4.1	Inledning	55
4.2	Matchningsintensitet och matchningsandel	58
4.3	Arbetsplacering och platstillgång	63
4.4	Exitintensitet och arbetssökandetid	72
4.5	Slutsatser	80
Bilaga 1 till kapitel 4. Arbetsförmedlingens marknadsandelar enligt AMS		85

Bilaga 2 till kapitel 4. UV-kurvan 89

Litteraturförteckning 105

5 *Den offentliga arbetsförmedlingens utveckling under 1900-talet* 107
5.1 Den kommunala arbetsförmedlingen 1902–1940 109
5.1.1 Erfarenheter från Tyskland grundläggande vid arbetsförmedlingens tillkomst 109
5.1.2 Perioden 1902–1913: Ett kontorsnät börjar byggas . 114
5.1.3 Perioden 1914–1934: Arbetsförmedlingen och den borgerliga AK-politiken 116
5.1.4 Perioden 1935–1940: Den socialdemokratiska arbetslöshetspolitiken. Arbetsförmedlingens kontrollfunktion befästs 119
5.2 Den statliga arbetsförmedlingen 1940–1989 121
5.2.1 Perioden 1940–1947: Preliminärt förstatligande vid krigsutbrottet – ett uppbyggnadsskede inleds 122
5.2.2 Perioden 1948–1956: Statligt utan klar målsättning . 132
5.2.3 Perioden 1957–1964: Den moderna arbetsmarknadspolitikens pionjärtid 140
5.2.4 Perioden 1965–1972: En omvälvningens tid för arbetsförmedlingen 148
5.2.5 Perioden 1973–1983: Rekonstruktion och förnyelse 169
5.2.6 Perioden 1984–1989: Arbetsförmedlingens service utvecklas under den långa högkonjunkturen 191

Appendix: Nuvarande organisation av arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna samt arbetsförmedlingsnämnderna 208

Tabellbilaga 215

Källa och litteratur till kap 5 219

Bilaga till kapitel 5. Privata arbetsförmedlingar i ett historiskt perspektiv 222

6 *Arbetsförmedling med ADB-resurser* 239
6.1 ADB:s roll i förmedlingsarbetet 240
6.2 Från ADB-register till informationsbearbetande informationssystem 245
6.3 Beskrivningar av aktuella ADB-stöd för den kundinriktade förmedlingsverksamheten 250
6.3.1 Platsförmedlingssystemet 251
6.3.2 Yrkessystemet 260
6.3.3 AMU-systemet 261
6.3.4 Platsautomater 263
6.3.5 Af-service 265

6.4 Fortsatt utbyggnad av ADB-stöd och problem i samband med övergången till egna datorer 266

Bilaga till kapitel 6. Exempel på hur Yrkessystemet kan kompletteras med yrkesrelaterad statistik arbetsförmedlingens behov 270

7 *Utvärderingar av arbetsförmedlingsåtgärder* 285
7.1 Utvärderingsfrågor och utvärderingsmetoder 285
7.1.1 Arbetsförmedlingens mål och behovet av utvärderingar 286
7.1.2 Utvärderingarnas roll i beslutsprocesserna 287
7.1.3 Några utvärderingsbegrepp 290
7.1.4 Cost-benefit-analys såsom utvärderingsmetod 294
7.1.5 Cost-benefit-analyser av arbetsförmedling: Utgångspunkter 296
7.2 Utvärderingar av arbetsförmedlingsåtgärder i ett organisatoriskt och institutionellt sammanhang 300
7.2.1 Utgångspunkter 300
7.2.2 Resultatanalyser med "priser" på förmedlingens tjänster 301
7.2.3 Målstyrning och decentralisering – problem och möjligheter 304
7.2.4 Ett "prisstyrt" arbetsmarknadsverk? 306
7.2.5 Några slutsatser 308
7.3 Utvärderingar av arbetsförmedlingsåtgärder – några exempel 310
7.3.1 Utgångspunkter 310
7.3.2 Särskilda insatser för speciella målgrupper 312
7.3.3 Samverkansprojekt 318
7.3.4 Ändrade arbetsformer och generella resursförstärkningar 322
7.3.5 Företagsinriktad förmedlingsservice 325
7.3.6 Avslutande kommentar 327
7.4 Utvecklingsmöjligheter och metodproblem 328
7.4.1 Samspelet mellan arbetsförmedlingen och dess kunder 329
7.4.2 Utvärderingar som bygger på uppföljningar i anslutning till reguljär verksamhet 330
7.4.3 Utvärderingar baserade på försöksverksamheter ... 337
7.4.4 Roll- och ansvarsfördelningsproblem 339
7.5 Några sammanfattande synpunkter 343

Litteraturförteckning 345

Innehåll

1	*Inledning*	9
2	*Sammanfattning och slutsatser*	11
2.1	Arbetsförmedlingens roll	11
2.2	Arbetsförmedlingens funktionssätt	12
2.3	Arbetsförmedlingens utveckling under 1900-talet	13
2.4	Arbetsförmedling med ADB-resurser	21
2.5	Arbetsförmedlingens effektivitet	23
2.6	Framtida utvärderingar av arbetsförmedlingsverksamhet	26
3	*Arbetsmarknadspolitikens roll*	29
3.1	Bakgrund	29
3.2	Arbetsmarknadspolitiken och den "Rehn/Meidnerska svenska modellen"	29
3.3	Samspelet mellan den aktiva arbetsmarknadspolitiken, den selektiva sysselsättningspolitiken och den ekonomiskt politiska strategin	30
3.4	Arbetsmarknadspolitikens utfall:	33
	3.4.1 Arbetslöshets- och åtgärdsutveckling	33
	3.4.2 Arbetsmarknadsanpassning	36
3.5	Om monopol för offentlig förmedlingsverksamhet	37
Tabellbilaga till kapitel 3		47
Litteraturförteckning		53
4	*Mått på arbetsförmedlingens funktionssätt*	55
4.1	Inledning	55
4.2	Matchningsintensitet och matchningsandel	58
4.3	Arbetsplacering och platstillgång	63
4.4	Exitintensitet och arbetssökandetid	72
4.5	Slutsatser	80
Bilaga 1 till kapitel 4. Arbetsförmedlingens marknadsandelar enligt AMS		85

de och lediga platser. Dessa mått beskriver arbetsförmedlingens funktionssätt, och ger därmed utgångspunkter för analyser av arbetsförmedlingens roll på arbetsmarknaden. I betänkandet redovisas och diskuteras också resultaten av sådana utvärderingar av arbetsförmedlingsåtgärder som belyser arbetsförmedlingens funktionssätt och exemplifierar utvärderingsmetodik.

I kapitel 2 sammanfattar delegationen sina bedömningar och slutsatser av forskningsresultaten. I kapitlet diskuteras också behov och inriktning av fortsatta forskningsinsatser.

Som bakgrund och referensram till diskussionerna kring arbetsförmedlingsverksamheten finns i kapitel 3 en beskrivning av arbetsmarknadspolitikens roll och en diskussion kring det offentliga arbetsförmedlingsmonopolet.

I kapitel 4 analyseras olika mått på arbetsförmedlingens funktionssätt, särskilt väntetider på matchning (sökandetid och vakanstid) och mått på matchningens omfattning (placeringsandel för sökande och tillsättningsandel för platser). Måtten beräknas och relateras till varandra och till platstillgången på arbetsmarknaden. Skillnader i väntetider och matchningsresultat mellan sökande och platser förklaras med utgångspunkt från att inflödet av sökande (inklusive ombytessökande) är större än inflödet av platser på arbetsmarknaden. Ett av måtten är ett mer entydigt mått på matchningseffektivitet än andra, nämligen den andel av platserna som tillsätts (tillsättningsandelen).

I kapitel 5 analyseras arbetsförmedlingens institutionella uppbyggnad. Hit hör en historik om arbetsförmedlingens utveckling och organisations- och metodförändringar. I en bilaga till kapitlet redovisas den privata arbetsförmedlingens utveckling. I kapitel 6 diskuteras ADB:s roll i det nuvarande och framtida förmedlingsarbetet. I en bilaga till kapitel 6 ges exempel på en databas för yrkesrelaterad statistik.

Slutligen redovisas i kapitel 7 utvärderingar med anknytning till arbetsförmedlingen. Flera är baserade på olika slag av försöksverksamheter. Den centrala frågan, om hur sådana försök och utvärderingarna av dem bör läggas upp för att kunna ge vägledande resultat, diskuteras relativt ingående.

Kapitel 3 har utarbetats av avdelningsdirektör Jan Johannesson och universitetslektor Lennart Delander, kapitel 4 av docent Ante Farm, kapitel 5 av F. byråchefen Ragnar Thoursie och universitetslektor Lennart Delander. Bilagan till kapitel 5 har utarbetats av professor Eskil Wadensjö. Kapitel 6 har utarbetats av universitetslektor Lennart Delander, bilagan till kapitel 6 av forskningsassistent Erik Nyberg och kapitel 7 av docent Harald Niklasson. Författarna svarar själva för kapitlen 3–7.

2 Sammanfattning och slutsatser

2.1 Arbetsförmedlingens roll

Synen på arbetsmarknadspolitikens möjligheter baseras på föreställningar om hur arbetsmarknaden och ekonomin i övrigt samt de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna fungerar. Förändringar av synsätt kan medföra ändringar av arbetsmarknadspolitikens inriktning, utformning och dimensionering. Sedan EFA presenterade sitt förra betänkande (SOU 1984:31) har arbetsmarknadspolitiken i högre utsträckning kommit att inriktas mot åtgärder som medverkar dels till att förstärka individernas och hushållens benägenhet till anpassning, dels till att underlätta och påverka företagens rekrytering. En hög efterfrågan på arbetskraft med låg arbetslöshet och betydande rekryteringsproblem inom flera sektorer sedan mitten av 1980-talet samt en medveten arbetsmarknadspolitisk strategi ligger bakom detta. Arbetsmarknadspolitikens utbudspåverkande och anpassningsunderlättande uppgifter har sålunda betonats kraftigare i förhållande till dess sysselsättningsskapande (kapitel 1–3). Framför allt är det platsförmedlings- och arbetsmarknadsutbildningsfunktionen som prioriterats.

I arbetsmarknadsdepartementets bilaga till budgetpropositionen 1985/86:100 uttalades sålunda att "arbetsförmedlingen utgör det grundläggande instrumentet inom arbetsmarknadspolitiken. En ökad effektivitet hos arbetsförmedlingen minskar behovet av mer resurskrävande åtgärder för att skapa sysselsättning.... Förmedlingens förmåga att tillgodose arbetsgivarnas och de sökandes önskemål är av avgörande betydelse för synen på verksamheten och därmed bl.a. för hur stor del av de lediga platserna som förmedlingen kan påverka. Ett platsinriktat arbete som syftar till att ta tillvara utbudet av lediga platser måste utgöra grunden i förmedlingens arbete".

Arbetsmarknadsverket har sett som sin huvuduppgift att snabbt och effektivt medverka till att lediga platser tillsätts och underlätta för arbetssökande att få anställning, samt att komplettera och påverka arbetskraftsefterfrågan. Att det är arbetsförmedlingen och det platsinriktade arbetssättet som betraktas som arbetsmarknadsverkets grundfunktion betonas ständigt i riktlinjerna till länsarbetsnämnderna samt i dokument där målen för verksamheten utvecklas. Uppgiften att koppla samman lediga platser och arbetssökande ses som verkets huvuduppgift.

I rapporten "Arbetsförmedlingen i ett framtidsperspektiv", som publicerades i oktober 1989 och som utarbetats av en arbetsgrupp inom arbetsmarknadsdepartementet, utvecklas tankegångarna kring möjligheterna för en arbetsförmedling med platsinriktat arbetssätt vidare. För att göra arbetsförmedlingen effektivare behöver förmedlingens andel av de lediga platser-

na öka ytterligare hävdas det i rapporten. "En förutsättning för att kunna öka af:s andel av de lediga platserna är att det platsinriktade arbetssättet fortsätter och utvecklas vidare". Man menar att kontakterna framför allt behöver utvecklas mot små och medelstora företag. Förutom att hjälpa till med att lösa rekryteringsfrågor bör man försöka bearbeta de interna arbetsmarknaderna och därvid försöka uppnå en effektiv samordning mellan förmedling, arbetsgivare, fackliga organisationer samt andra myndigheter som arbetar med arbetsmiljö, rehabilitering m.m.

Mot denna bakgrund diskuteras i betänkandet arbetsförmedlingens roll och uppgifter på arbetsmarknaden samt förutsättningarna för arbetsförmedlingsverksamhetens framtida utveckling. I sammanhanget redovisas en utförlig historik över arbetsförmedlingen. Ett annat syfte är att redovisa och diskutera sådana utvärderingar som berör inriktningen av och formerna för arbetsförmedlingsverksamheten och att ge synpunkter på det fortsatta utvecklingsarbetet därvidlag.

2.2 Arbetsförmedlingens funktionssätt

En väl fungerande arbetsförmedling karakteriseras av att arbetssökande och lediga platser paras ihop snabbt och med gott resultat för båda parter. Arbetsförmedlingens grundläggande funktionssätt kan närmare bestämt för både arbetssökande och lediga platser beskrivas i två dimensioner, nämligen 1) väntetiden på matchning (arbetssökandetid och vakanstid) och 2) matchningens omfattning (placeringsandel för sökande och tillsättningsandel för platser).

Med *placeringsandel* avses då den andel av utflödet av sökande från förmedlingen som får arbete på öppna marknaden. Med *tillsättningsandel* avses den andel av utflödet av platser som tillsätts, antingen med vid förmedlingen registrerade sökande eller med oregistrerade sökande. Den andel av de tillsatta platserna som tillsätts med förmedlingssökande är också ett intressant mått, men det visar sig att denna andel inte mäter matchningseffektivitet utan snarare marknadsandelar, närmare bestämt kvoten mellan förmedlingens andel av sökandeinflödet och dess andel av platsinflödet på arbetsmarknaden.

Den genomsnittliga vakanstiden är 3–4 veckor. Den genomsnittliga arbetssökandetiden är 4–5 månader för samtliga sökande (inklusive ombytessökande) vid arbetsförmedlingen. Andelen platser som tillsätts (tillsättningsandelen) visar sig vara ungefär 90 procent. Andelen sökande som får arbete på öppna marknaden (placeringsandelen) är ungefär 40 procent. De som inte arbetsplaceras övergår till arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller lämnar arbetskraften. En betydande del återkommer naturligtvis efter en tid som aktivt sökande, och får förr eller senare arbete, men de får alltså inte arbete vid det första söktillfället.

Väntetiden är tydligen mycket längre för sökande än för platser. Nästan alla platser tillsätts dessutom, medan mindre än hälften av de arbetssökande får jobb vid det första söktillfället. I kapitel 4 förklaras dessa asymmetrier

med utgångspunkt från det faktum att inflödet av arbetssökande (inklusive ombytessökande) är större än inflödet av lediga platser på hela arbetsmarknaden.

I själva verket gäller det enligt kapitel 4 med god approximation att

$$b = dt,$$

där b betecknar placeringsandelen, d tillsättningsandelen och t platstillgången, dvs. kvoten mellan vakansinflödet och sökandeinflödet på hela arbetsmarknaden. Att b är mindre än d förklaras följaktligen av att t är mindre än 1. Med d = 0,9 och b = 0,4 blir t ungefär lika med 0,5.

I kapitel 4 återförs inte bara de arbetssökandes placeringsandel utan också deras genomsnittliga sökandetid på platstillgången t och tillsättningsandelen d. Det visar sig att ungefär en fjärdedel av arbetssökandetiden förklaras av friktionen på arbetsmarknaden, mätt med tillsättningsandelen d, medan tre fjärdedelar beror på att platstillgången mätt med t är mindre än 1.

Är det något mått på arbetsförmedlingens matchningseffektivitet som bör framhållas, enligt analysen i kapitel 4, så är det tillsättningsandelen d. Genom att förbättra anpassningen mellan sökande och platser kan arbetsförmedlingen bidra till att lösa de flaskhalsproblem som döljer sig bakom de platser som inte tillsätts. Genom att öka tillsättningsandelen bidrar arbetsförmedlingen samtidigt till både en högre placeringsandel för de sökande och en kortare väntetid på arbete.

De undersökningar av avaktualiseringsorsak för lediga platser som AMS genomförde för 1985 och 1986 har gett grundläggande information om tillsättningsandelens nivå. Ett återupptagande av undersökningarna är nödvändigt för information om tillsättningsandelens utveckling.

2.3 Arbetsförmedlingens utveckling under 1900-talet

I kapitel 5 ges en historik över arbetsförmedlingens utveckling. Nedanstående sammanfattning följer kapitlets disposition

Den kommunala arbetsförmedlingen 1902–1940. Offentlig arbetsförmedling infördes i Sverige på kommunalt initiativ år 1902, byggdes upp och drevs därefter av kommuner och landsting fram till början av 1940. Statens bidrag var hela tiden litet. Först de sista åren uppgick det till hälften av utgifterna.

Trots små resurser uppbyggdes ett rikstäckande förmedlingsnät: redan 1914 fanns 100 kontor, 1939 totalt 166. Till detta kom en stor ombudsorganisation, 1922 med 350 ombud, och deras antal kunde under perioder med särskilt hög arbetslöshet växa till ett tusen-tal. Även antalet tillsatta platser var stort: 138 000 år 1914, 257 000 år 1934 och 436 000 år 1939. Det sistnämnda antalet närmar sig vad arbetsförmedlingen idag tillsätter, medan däremot förmedlingsarbetets art och svårighetsgrad då och nu inte är jämförbart.

Utöver tillkomsten av en rikstäckande förmedlingsorganisation fick även andra tidiga kommunala principer grundläggande betydelse för arbetsförmedlingens framtida uppbyggnad. Viktigast var de från början formulerade grundsatserna för verksamheten, som alltjämt är bärande idéer för arbetsförmedlingen. Till dem hörde först och främst att verksamheten skulle ledas av en partssammansatt styrelse med neutral ordförande. Arbetstagar- och arbetsgivarparterna stod gemensamt för besluten. Senare tillkom en bestämmelse om neutralitet vid arbetskonflikt. Dessa båda förhållanden medförde, att arbetsförmedlingen undvek att dras in i de följande decenniernas många strider på arbetsmarknaden. Parternas medverkan i beslutande ställning blev också en av förutsättningarna för den moderna arbetsmarknadspolitikens genomförande.

Till principen om partsammansatt styrelse kom andra grundsatser, som blivit bestående. Till dem hörde alltså neutraliteten vid arbetskonflikt. Förmedlingen skulle dessutom vara neutral också i ett annat avseende, nämligen vid urval och anvisning av arbetskraft. Vidare skulle förmedlingen vara avgiftsfri. Kontoren skulle ha ett enhetligt arbetssätt över hela landet. Dessa olika regler blev villkor för statsbidrag i den första bidragskungörelsen 1907 och återfinns fortfarande i författningarna.

Detta för framtiden grundläggande mönster för offentlig arbetsförmedling hämtades vid sekelskiftet från kontinenten, framför allt Tyskland, där avgiftsfria kommunala förmedlingskontor med partssammansatt styrelse vid den tiden redan upprättats och verkade. Jämte förebilderna för verksamhetens principiella uppläggning hämtades därifrån också en uppsättning metoder och förmedlingstermer, som länge skulle komma att tillämpas inom den svenska arbetsförmedlingen.

Kommunernas motiv för att inrätta arbetsförmedlingar var inte i första hand idéellt utan gjordes för att minska deras utgifter för hjälp åt arbetslösa. Arbetsförmedlingens uppgifter begränsades till arbetslöshetskontroll, platsförmedling och statistikföring. Uppgiften som kontrollorgan åt de kommunala arbetslöshetskommittéerna blev därvid primär. Förmedlingen gjorde anvisningar till platser på den öppna marknaden, när sådana fanns lediga, och prövade därmed arbetsvilligheten hos de arbetslösa, som eljest skulle söka understöd eller kunde komma ifråga för nödhjälpsarbete. Motsvarande kontrolluppgifter överflyttades till att gälla den statsunderstödda arbetslöshetsförsäkringen som infördes 1935, och behovet av fortsatt sådan kontroll var en anledning till lagen om offentlig arbetsförmedling som antogs av 1934 års riksdag.

Kontrollfunktionens betydelse för kommunerna förklarar den snabba utbyggnaden av kontorsnätet och den stora ombudsorganisationen. Sådana organ behövdes i varje kommun med arbetslöshetskommitté. Daglig personlig ansökan om arbete var huvudregel för dessa kontrollrutiner. Det stora kontorsnätet bestod främst av enmanskontor, varav flertalet var öppna bara ett par timmar om dagen. Som organ för arbetslöshetskontroll var detta tillräckligt men som instrument för egentlig platsförmedling en alltför svag organisation. Fanns det jobb, bedrevs platsförmedling mest bara enligt principen "registrera och skicka".

Arbetsförmedlingen bröt definitivt med dessa rutiner från sekelskiftet först i mitten på 1960-talet. Det skedde då "öppen förmedling" infördes och då de arbetslösa kassamedlemmarna inte alls behövde komma till förmedlingen utan kunde göra sin anmälan per telefon. Ombudsorganisationen, som aldrig fungerat riktigt som förmedling, avvecklades helt först i mitten på 1970-talet.

Arbetsförmedlingen upprustas under andra världskriget. En stor utvidgning av arbetsförmedlingens uppgifter och resurser gjordes av beredskapsskäl vid andra världskrigets utbrott.

Med stöd av en nystiftad tjänstepliktslag beslöt riksdagen 1940 att temporärt förstatliga hela den kommunala arbetsförmedlingsorganisationen. Den centrala ledningen flyttades från socialstyrelsen – som haft en sektion på tio personer för uppgifterna – till ett nyinrättat krisorgan, statens arbetsmarknadskommission. Vid krigets slut hade kommissionen över 500 tjänstemän. Länsarbetsnämnder inrättades för regional ledning och samordning av kontorens verksamhet. Arbetsförmedlingens personal inkl. föreståndare och biträden uppgick vid krigets början till totalt drygt 350, vid krigets slut tillsammans med nämndernas till drygt 1270.

Per Albin Hanssons regering hade redan före kriget förberett ett förstatligande av arbetsförmedlingen. Det hade skett med Gustav Möller som ansvarig minister och drivande kraft. De första skisserna till en modern statlig arbetsförmedling och en aktiv arbetsmarknadspolitik hade gjorts av 1936 års rationaliseringsutredning och 1937 års arbetslöshetssakkunniga. Båda betänkandena låg färdiga men det senare, med Möller som ordförande, blev opublicerat på grund av krigsutbrottet.

Landets avspärrning under kriget gjorde det nödvändigt med extraordinära åtgärder på arbetsmarknaden för att trygga folkförsörjningen och säkra vital militär och civil produktion. Arbetsförmedlingen kom här att spela en viktig roll. De båda utredningarnas förslag blev snabbt och effektivt förverkligade. Långt större medel kom att ställas till förmedlingens förfogande än som skulle ha skett under fredsförhållanden.

Framför allt själva platsförmedlingen förstärktes och specialiserades, större fackexpeditioner delades upp efter yrken och särskilda förmedlingsorgan tillskapades över hela landet för de växande tjänstemannagrupperna. En stor expansion inleddes av det årliga antalet lediga och tillsatta platser (1,3 milj lediga och 1 milj. tillsatta platser 1945). Samtidigt tillskapades en riksomfattande organisation för yrkesvägledning och arbetsvård. Rese- och flyttningsbidrag hade dittills varit små och givits av sociala skäl; nu utökades de och användes som arbetsmarknadspolitiska instrument. Även regelrätta omskolningskurser prövades men fick liten omfattning, medan i stället beredskapskurser måste ges prioritet under kriget.

Organisationens förstärkning och snabba omställning, insatsernas storskaliga art, i kombination med åtgärder av ofta improviserad och okonventionell natur, allt detta blev något av en förebild för vad som ett par decennier senare kom att kännetecknа den aktiva arbetsmarknadspolitikens pionjärtid. Det gäller också det behovsanpassade sätt på vilket arbetsmarknadspolitiska bidragssystem byggdes upp då och under kriget.

Oklart om arbetsförmedlingens mål under högkonjunkturen efter kriget. Arbetsförmedling under statlig ledning hade visat sig fungera utomordentligt väl under krigsåren. Dessutom väntades allmänt, att omställningen till fredsförhållanden skulle följas av svåra störningar på arbetsmarknaden. Det var därför inte tal om att vid krigets slut gå tillbaka till ett kommunalt huvudmannnaskap. Det definitiva förstatligandet 1948 av arbetsförmedlingsorganisationen och inrättande av AMS (som ersatte arbetsmarknadskommissionen) tedde sig närmast som en formell bekräftelse på något redan etablerat.

Men efter kriget följde inte arbetslöshet utan en oväntad högkonjunktur, som fortsatte fram till mitten av 1950-talet. Regeringen övertalade LO att gå med på lönestopp åren 1949–1950 för att söka få ekonomin i balans. Affischer sattes upp på arbetsförmedlingen som varnade industriarbetarna för att byta jobb för ofta – "Hopp-Jerka" kallades den som gjorde det. Den expanderande tjänstemannaförmedlingen fick anmärkning för "överservice". Hela tiden tillsatte arbetsförmedlingen över 1 miljon platser per år, men den ansågs i det nya läget sakna en klar målsättning för sin verksamhet. Bara ett par år efter förstatligandet lät regeringen en utredning ta upp riktlinjerna för arbetsförmedlingens verksamhet till omprövning och se över vilka besparingar som kunde göras (den s.k. Rubbestadsutredningen 1950).

Samtidigt pågick en debatt om arbetsmarknadspolitiken, dess sociala aspekter och dess anslutning till den ekonomiska politiken. Framför allt drevs denna debatt från LO:s utredningsavdelning. Arbetsförmedlingen borde i framtiden fungera som instrument för en aktiv arbetsmarknadspolitik som komplement till den övriga ekonomiska politiken. Grunddragen i detta nya synsätt utvecklades av en kommitté inom LO och presenterades vid LO:s kongress 1951 (*Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen*).

De politiska förutsättningarna att genomföra detta fanns dock ännu inte. De kom först sedan koalitionen mellan socialdemokraterna och bondeförbundet hade upphört och en rent socialdemokratisk regering tillträtt 1957.

1957–1965: Arbetsförmedlingen under den aktiva arbetsmarknadspolitikens pionjärtid. En konjunkturdämpning, som började 1956, motiverade regeringen att pröva de föreslagna arbetsmarknadspolitiska insatserna i stor skala. Som framträdande element ingick kraftfulla rörlighetsstimulerande åtgärder genom arbetsförmedlingen. År 1960 tillsattes en parlamentarisk utredning, som skulle komma att få grundläggande betydelse för arbetsförmedlingens utveckling – den s.k. arbetsmarknadsutredningen.

Åren från 1957 och fram till 1965, då arbetsmarknadsutredningen framlade sitt slutbetänkande, har betecknats som den moderna aktiva arbetsmarknadspolitikens pionjärtid. Liksom under krigsåren fick arbetsförmedlingen nya och starkt ökade uppgifter, även sådana som måste lösas snabbt och utan att lita till beprövad erfarenhet. Man arbetade på känn, lärde av sina misstag och tog vara på lyckade lösningar. Det skedde emellertid också ett systematiskt utbyte av synpunkter och erfarenheter mellan arbetsmarknadsutredningen å ena sidan, AMS och fältet å den andra. Förmedlingens behov togs upp till diskussion.

Denna växelverkan var så grundläggande och betydelsefull, att den moderna arbetsförmedlingen kan sägas ha växt fram jämsides med arbetsmarknadspolitiken. I fortsättningen blev också arbetsförmedling och arbetsmarknadspolitik mer sammanvävda i Sverige än i andra länder. Tiden rann ut för den gamla platsförmedlingen.

Med hjälp av successivt förbättrade rese- och flyttningsbidrag kunde förmedlingen i stor skala stimulera arbetslösa eller undersysselsatta inom jord- och skogsbruk i norra Sverige att gå över till arbete inom industrin i landets övriga delar. Från och med nu gjordes också för första gången stora satsningar på omskolningskurser för arbetslösa. Detta möjliggjordes tack vare att förmedlingen lyckades intressera arbetslösa för utbildning som ett alternativ till arbetslöshet och kassaersättning eller beredskapsarbete. Den sammanlagda medelsförbrukningen för rese- och flyttningsbidrag steg från 5,7 till 23,5 milj. kr. mellan åren 1957 och 1962 och för utbildningsbidrag från 5,1 till 124 milj. kr. mellan åren 1957 och 1964. Den drivande kraften bakom genomförandet av arbetsmarknadspolitiken under senare delen av 1950-talet och under 1960-talet var dåvarande verkschefen Bertil Olsson.

Förslag tilll närmare utformning av den nya arbetsmarknadspolitiken framlades av arbetsmarknadsutredningen i dess slutbetänkande 1965. Det behandlades i en proposition angående arbetsmarknadspolitiken, som antogs av 1966 års riksdag.

1967–1971: Experiment med öppen förmedling. Arbetsmarknadsutredningen hade angivit arbetsförmedlingens uppgifter inom ramen för den nya politiken. Det skedde dock enbart på ett övergripande sätt och i allmänna termer. Regeringen hade nämligen från utredningens uppdrag undantagit alla frågor om arbetsförmedlingens organisation och arbetssätt – och därmed i praktiken även arbetsförmedlingens närmare uppgifter, avvägningen av dem och deras utförande inom ramen för den nya politiken.

För att fylla det tomrum, som sålunda uppstod mellan principer och metoder, skrevs inom AMS i samverkan med parterna en bok om arbetsförmedlingens nya uppgifter och arbetsformer. Den hade titeln "Förändring och trygghet – arbetsmarknadspolitik i tillämpning" och gavs ut 1967. Den användes sedan som handbok på förmedlingen i de frågor som fått ny utformning genom riksdagsbeslutet: arbetsmarknadsutbildningen, flyttningshjälpen, vissa sysselsättningsskapande åtgärder, aktiveringsåtgärder, varsel och åtgärder vid driftsinskränkningar, lokaliseringsåtgärder som krävde förmedlingens medverkan etc.

Däremot fick den ingen betydelse i fråga om den egentliga platsförmedlingen. Bertil Olsson önskade nämligen en mer genomgripande förändring på det området än den parterna tänkte sig i handboken. Denna uppfattning delades av statskontoret, som fått regeringens uppdrag att granska arbetsförmedlingens organisation och arbetssätt. Uppdraget hade lämnats på grund av oppositionens betänkligheter mot de snabbt ökande statsutgifterna för arbetsförmedlingen och arbetsmarknadspolitiken. Ett lämpligare föremål för rationalisering än de mer än ett halvt sekel gamla rutinerna vid platsförmedling föreföll svårt att finna, det var AMS och statskontoret överens om. De gjorde därför i samråd en grundlig utrensning av dessa

rutiner och samtidigt av de lika gamla rutinerna vid förmedlingens arbetslöshetskontroll gentemot arbetslöshetsförsäkringen. Nya arbetsformer infördes efter begränsade försök och ett system med s.k. öppen förmedling genomfördes under åren 1967–1971.

Den öppna förmedlingen innefattade följande: De lediga platserna publicerades i lokala platslistor; självbetjäning infördes för de arbetssökande – 70 procent av dem beräknades klara sig på enklare service i modernt utformade kundmottagningar där 30 procent av personalen stod till förfogande; generell inskrivning av sökande slopades och det gamla anvisningsförfarandet upphörde; de tunga kontrolluppgifterna gentemot arbetslösa kassamedlemmar överläts åt ett telefonanmälansystem; förmedlingsstatistiken över arbetssökande och tillsatta platser lades ned; den individuellt bedrivna tjänstemannaförmedlingen försvann. Sålunda frigjordes personalresurser, som kunde föras över till det arbetsmarknadspolitiskt tunga åtgärdsprogrammet.

Syftet med reformen – att ägna mer personaltid åt det sistnämnda slaget av åtgärder – uppskattades allmänt av parterna. Men reformen kom att införas under en tid då platsutbudet minskade. Det var inte fråga om en liten eller tillfällig minskning utan om en fortgående förändring. Mellan åren 1967 och 1971 sjönk sålunda antalet till förmedlingen lediganmälda platser med närmare 300 000. Många sökande behövde mer hjälp då tillgången på platser minskade. Under 1971 noterades stigande arbetslöshetstal enligt arbetskraftsundersökningen; och arbetslösheten blev kvar på hög nivå även närmast följande år. En lärdom för framtiden var att inte bygga en organisation för arbetsförmedlingen som är så konjunkturkänslig. Organisationen måste kunna bestå i konjunkturförändringarna.

1970-talets revideringar av platsförmedlingen. Under trycket av konjunkturförändringen gjordes 1972 på tillskyndan av parterna en första revidering av systemet med öppen förmedling. Arbetssökande skulle inte längre uppträda som anonyma kunder på förmedlingen. Telefonanmälansystemet för arbetslösa försäkrade slopades. Huvudregeln blev personligt besök för den som blev arbetslös och sedan återbesök minst en gång i månaden.

Utvecklingsarbetet kring platsförmedlingen fortsatte därefter gemensamt med parterna. I andra länder fanns exempel på att platsförmedlingen levde ett separat liv, vid sidan av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Den behövde heller inte vara i offentlig regi. I Sverige blev under 1970-talet platsförmedlingen ett centralt men inte isolerat element inom arbetsmarknadspolitiken. Att definiera dess ställning, uppgifter och resurser just inom ramen för arbetsmarknadspolitiken blev huvudtema i utredningsarbetet.

Modifiering av den öppna förmedlingen skedde 1972–1973 och omsattes i en ny inre organisation på kontoren 1973 ("ORG74"). Den trendmässiga nedgången i antalet platser som anmäldes till arbetsförmedlingen behövde motverkas. På AMS förslag till regeringen infördes en lag om allmän platsanmälan 1976. Till den kopplades från 1976/77 anvisningar om "fasta arbetsformer" för platsförmedling, i syfte att de platser som anmäldes skulle kunna tas till vara bättre för de sökande. De största projekten gällde dock utvecklingen av ADB-resurser för platsförmedling (1972–1983) och för-

delningen av den handläggande personalen på platsförmedlare och arbetsvägledare samt dessutom införandet av verksamhets- och arbetsplanering (PLOG-projektet 1979–1984).

Resurser inför 1980-talet: Platsförmedlare med terminaler och förstärkt vägledning. Efter en studieresa till USA, där ADB-teknik hade börjat användas inom arbetsförmedlingen, startade AMS 1973 med parternas medverkan ett omfattande utredningsarbete kring införandet av ADB-stöd för platsförmedlingen. Praktiska prov kom snart i gång och förslag tillställdes successivt regeringen, som varje år tog ställning och anvisade medel för fortsatt utvecklingsarbete. En slutrapport presenterades 1983 med förslag om bl.a. 2 230 terminaler för platsförmedlare. Förslaget bifölls och genomfördes.

Vid utgången av 1970-talet fanns det inom arbetsförmedlingen relativt små grupper arbetsvårdare och yrkesvägledare och en stor grupp "övriga handläggare" med blandade platsförmedlande och andra uppgifter. För att lösa resursfrågan för en förstärkt platsförmedlingsfunktion gick parterna in i den s.k. PLOG-utredningen. Denna utmynnade 1980 bl.a. i ett beslut att en större del "övriga handläggare" skulle få uppgifter med tyngdpunkt på individuell platsförmedling. Till deras nya uppgifter hör nära företagskontakter. Sådana handläggare benämndes platsförmedlare och deras antal uppgår i dag till ca 2 200 (64 procent av samtliga handläggare).

Yrkesvägledarnas uppgifter hade minskat under 1970-talet på grund av att utbildningsväsendet skaffat sig egen studie- och yrkesorientering. Däremot hade både de och arbetsvårdarna fått ökade uppgifter i samband med de arbetsmarknadspolitiska satsningarna på arbetsförberedande åtgärder för kvinnor, äldre och handikappade. Övriga handläggare hade, vid sidan av platsförmedlingen, haft hand om huvuddelen av utredningsarbetet för sökande aktuella för arbetsmarknadsutbildning. På grundval av PLOG-utredningens förslag beslöt AMS, att arbetsvårdarna och yrkesvägledarna skulle förstärkas med övriga handläggare och bilda en ny sammanhållen stor grupp, kallad arbetsvägledare (senare förkortat till vägledare). Deras uppgift blev att ge vägledning åt sökande i behov av arbetsförberedande och sysselsättningsskapande åtgärder. Antalet vägledare är i dag ca 1 250 (34 procent av samtliga handläggare).

En ytterligare förstärkning fick vägledningsfunktionen genom inrättandet 1980 av arbetsmarknadsinstituten. Dessa övertog verksamhet med fördjupad vägledning och yrkesinriktad rehabilitering som tidigare bedrevs av landsting, kommuner och privata institutioner. Det finns i dag 83 arbetsmarknadsinstitut och 16 filialer med tillsammans ca 2 200 årsarbetare – bland dem arbetskonsulenter och psykologer – alltså totalt ett mycket stort resurstillskott.

1984 – 1989: Arbetsförmedlingens service utvecklas under en lång högkonjunktur. Under de högkonjunkturår som följde efter 1984 har AMS byggt vidare på den organisation med särskilda platsförmedlare och vägledare som skapades vid slutet av 1970-talet och som alltså bestått under en djup lågkonjunktur och en därpå följande högkonjunktur. ADB-systemet för platsförmedling har införts över hela landet. Inom platsförmedlings-

funktionen har man satsat på en branschorienterad verksamhet och ett mera platsinriktat arbetssätt. Man har på nytt börjat med s.k. teknikerförmedlingar – specialförmedlingar för tekniker, datafolk och ekonomer. Inrättandet av arbetsmarknadsinstituten har gett impulser åt vägledningen vid arbetsförmedlingarna och bidragit till dess fortsatta utveckling.

Under senare år har arbetsmarknadsverket börjat erbjuda tjänster åt arbetsgivare som behövt hjälp med rehabilitering av arbetskraft ute på arbetsplatserna. Tillkomsten av arbetslivsfonden och möjligheterna fr.o.m. 1990 för försäkringskassan att beställa och betala för yrkesinriktad rehabilitering hos bland andra arbetsmarknadsinstituten har lett till att verket organiserar och utvecklar en ny verksamhet inom området rehabiliteringstjänster.

AMS antog 1984 ett s.k. serviceprogram som syftade till fortsatt utveckling inom arbetsförmedlingen i olika avseenden. Som en del av förändringsarbetet har ledningen av verksamheten i högre grad än tidigare skett med hjälp av målstyrning i stället för regelstyrning. I samband därmed har det lagts mer vikt vid den redan tidigare införda verksamhetsplaneringen och vid system för resultatuppföljning.

De privata arbetsförmedlingarna. När de första offentliga arbetsförmedlingarna tillkom år 1902 fanns redan arbetsförmedlingar. Det var dels privata förmedlingar drivna i förvärvssyfte, dels sådana drivna utan förvärvssyfte, i regel av olika organisationer. I bilagan till kapitel 5 behandlas utvecklingen av de privata förmedlingarna drivna i förvärvssyfte.

De privata arbetsförmedlingarna började etableras flera decennier före de offentliga arbetsförmedlingar och redan år 1884 tillkom en lag för att reglera deras verksamhet. Lagen innebar främst en kontroll av kommissionärens (arbetsförmedlarens) vandel. En intensiv debatt under 1910-talet föregick nästa steg i regleringen av de privata arbetsförmedlingarna. Den nya lagen, som trädde i kraft 1916, innebar att det vid tillståndsprövningen också skulle ta hänsyn till om det fanns behov av förmedlingen.

Det tredje steget i regleringen av de privata arbetsförmedlingarna var ett direkt förbud. Detta förbud, som trädde i kraft år 1936, innebar på kort sikt främst ett nyetableringsförbud. Existerande förmedlingar fick dispens för att fortsätta verksamheten. Gradvis inskränktes emellertid verksamhetsområdet för de kvarvarande privata arbetsförmedlingarna. De sista dispenserna utgick år 1967.

De privata arbetsförmedlingarna var i regel små med verksamheten förlagd till en ort och inriktad på en bransch. De var framför allt inriktade på den kvinnliga arbetsmarknaden, främst områden som hotell- och restaurang- och husligt arbete men också kontors-och butiksarbete samt sjukvårdsarbete. Fram till mitten av 1930-talet så utgjorde de platser som tillsattes med kvinnor av de privata arbetsförmedlingarna ca en fjärdedel av summan av de platser som tillsattes med kvinnor av såväl de privata som den offentliga arbetsförmedlingen. Efter förbudet 1936 så minskade de privata arbetsförmedlingarnas andel av antalet tillsatta platser snabbt. Under efterkrigstiden hade de endast en ringa omfattning.

Fram till nedläggningen diskuterades de privata arbetsförmedlingarna

livligt. Bland argumenten mot den privata arbetsförmedlingen kan nämnas olika missförhållanden, förekomsten av internationella avtal, stordriftsfördelar med att ha en enhetlig arbetsförmedlingsorganisation och att de privata arbetsförmedlingarna ledde till "överrörlighet". Till det kan läggas ett bakomliggande ideologiskt argument: det var moraliskt klandervärt att göra vinster på att förmedla arbete.

Nedläggningen av de privata arbetsförmedlingarna bör bortsett från kommissionärerna själva främst ha påverkat de som använde sig av deras tjänster, nämligen främst kvinnor bland de arbetssökande och dessutom arbetsgivare inom de branscher där de privata förmedlingarna var starka. Storleken av effekterna låter sig svårligen beräknas och är starkt beroende av hur alternativa förmedlingsformer (offentliga arbetsförmedling, platsannonser etc.) kunde ersätta de privata arbetsförmedlingarna.

I kapitel 3 diskuteras valet mellan att ha ett offentligt monopol på arbetsförmedling och att ha privata förmedlingarna vid sidan av den offentliga. Det är därvid viktigt att skilja mellan argumenten för att ha en offentlig arbetsförmedling (främst stordriftsfördelar och samband mellan arbetsförmedling och annan arbetsmarknadspolitik) och argumenten för att enbart ha en offentlig arbetsförmedling. Bland argumenten för ett offentligt monopol kan nämnas risken för segregering på så sätt att det blir en överrepresentation av de svaga på arbetsmarknaden hos den offentliga arbetsförmedlingen. Bland argumenten mot monopol kan nämnas ökade möjligheter till mer differentierade tjänster och att konkurrens kan öka effektiviteten också hos den offentliga arbetsförmedlingen. För mer kvalificerade jämförelser krävs forskning på området. Det är därvid av intresse att undersöka de moderna former av privata arbetsförmedlingar som vuxit fram under senare år (skrivbyråer m.m.).

2.4 Arbetsförmedling med ADB-resurser

I kapitel 6 beskrivs de ADB-system som har införts som hjälpmedel i arbetsförmedlingarnas platsförmedlings- och vägledningsverksamhet.

Under 1970-talet startade två stora projekt som syftade till att förstärka platsförmedlingens ställning. Den ena av dessa, den i sammanfattningen av kapitel 5 nämnda PLOG-utredningen, resulterade i en genomgripande omorganisation av arbetet på förmedlingskontoren. Inom ramen för det andra projektet tillkom ett avancerat ADB-system för arbetsförmedlingens platsförmedlingsfunktion, det s.k. *Platsförmedlingssystemet*.

Utvecklingsarbetet bedrevs vid ett försök i full skala inom två av de dåvarande förmedlingsdistrikten i Södermanland. Den uppläggningen innebar att man vid systemkonstruktionen kunde försäkra sig om en aktiv medverkan från den berörda personalen, vilket ledde till att man fick ett mycket användarvänligt system. Siktet var redan från början inställt på att utnyttja tekniken som ett *stöd* i platsförmedlingsarbetet och inte på att skapa ett expertsystem som skulle ersätta en del av förmedlarnas kompetens.

Platsförmedlingssystemets register innehåller en omfattande information om alla vid förmedlingen aktuella arbetssökande och lediga platser i hela landet. På grundval av sina yrkeskunskaper kan platsförmedlarna själva eller i samråd med arbetssökande respektive arbetsgivare formulera kriterier för att, via sina terminaler, söka i dessa register efter lämpliga möjligheter att matcha samman sökande och platser. Bland positiva effekter av Platsförmedlingssystemet som uppmärksammats vid de utvärderingar som har genomförts kan nämnas: Snabbare tillsättning av platser, besparingar i personalens arbetstid för rutinuppgifter i anslutning till platsförmedlingsarbetet, förbättrade möjligheter att följa upp vad som händer med anmälda platser och arbetssökande vilket är speciellt viktigt för särskilt utsatta grupper av sökande, förbättrade arbetsförhållanden för personalen. Enligt en utvärdering ville praktiskt taget ingen av de förmedlare som deltog i försöksverksamheten återgå till tidigare, manuella arbetsmetoder. Av betydelse för den bedömningen är säkert att systemet inte är så utformat att förmedlarna reduceras till terminaloperatörer med bristfälligt yrkesmässigt utbyte med kolleger.

Platsförmedlingssystemet är ett stöd för i första hand platsförmedlingsfunktionen men ADB-tekniken har även kommit att utnyttjas inom vägledningen. *Yrkessystemet* är ett system, tillgängligt på samma terminaler som platsförmedlingssystemet, där vägledarna, och naturligtvis också platsförmedlarna, kan hämta information om yrken och utbildningar. En viktig målsättning vid konstruktionen av systemet var att det skulle fungera som ett redskap för att öka kreativiteten när det gäller att ge förslag till lösningar på arbetssökandes problem rörande val av yrke eller utbildning. Det är uppbyggt så att det är lätt att med utgångspunkt från sökandes önskemål och kvalifikationer finna yrken som ligger nära varandra vad gäller arbetsfunktioner, arbetsuppgifter och kvalifikationskrav. Systemet är ett instrument för att motverka omotiverade begränsningar i yrkes- eller utbildningsval.

AMU-systemet, som även det kan nås från samma terminaler som platsförmedlingssystemet, tar liksom det föregående systemet i första hand sikte på att vara till hjälp i vägledningsarbetet. Det innehåller detaljerad information om sådant som vägledarna behöver veta eller kunna peka på vid diskussioner med sökande om arbetsmarknadsutbildning och vid beslut om att bevilja sådan utbildning. Att lätt få tillgång till aktuella och utförliga uppgifter om kurser inom arbetsmarknadsutbildningen är betydelsefullt både när det gäller kvaliteten på vägledningsarbetet och från rationaliseringssynpunkt.

De tre system som nämnts hittills är funktionärssystem, dvs system som används av handläggare vid förmedlingskontor eller arbetsmarknadsinstitut. Det har emellertid även införts två självservicesystem där de sökande på egen hand använder den tekniska utrustningen. Ett av dessa är systemet med *platsautomater*. Via platsautomaterna, terminaler som finns tillgängliga i förmedlingarnas kundmottagningar, har sökande tillgång till information om alla lediga platser i landet registrerade i platsförmedlingssystemet. Eftersom informationen uppdateras dagligen blir uppgifter om lediga platser

snabbare tillgängliga i platsautomatsystemet än i platslistorna Platsjournalen och Nytt Jobb, som utkommer endast en gång i veckan. Platsautomaterna underlättar sökandet efter jobb för framför allt ombytessökande och sökande med klar yrkesinriktning.

Af-service är ett program inlagt på persondatorer utplacerade i kundmottagningarna vid ett ännu så länge begränsat antal kontor. Genom att svara på frågor i programmet kan sökande på egen hand göra en kartläggning av vilken typ av service från förmedlingens sida som han är i behov av. Efter att ha gått igenom programmet kan den sökande få en utskrift av frågor och svar som han kan lämna till en platsförmedlare eller vägledare i kundmottagningen. Denne får därmed ett underlag som gör att han snabbare och säkrare kan besluta vilken hjälp den sökande bör få. Kartläggningen av den sökandes önskemål, kapacitet och förutsättningar, som en genomgång av programmet resulterar i, kan dessutom användas som utgångspunkt i kommande platsförmedlings-eller vägledningssamtal och för den fortsatta planeringen av arbetet med den sökande.

Införandet av de ADB-stöd som har nämnts här har inte endast ökat kvaliteten och snabbheten i utförandet av traditionella förmedlingsuppgifter utan har också gjort det möjligt att erbjuda helt nya tjänster såsom individuellt anpassade platslistor, kartläggning på egen hand av vilka steg och kontakter som kan vara lämpliga för den individuelle sökanden att ta i sina bemödanden att få arbete m.m. ADB-tekniken öppnar dessutom möjligheter att öka platsförmedlarnas och vägledarnas personliga effektivitet i utförandet av rutinuppgifter. Det är möjligheter som hittills inte har utnyttjats särskilt mycket. Förutsättningarna för det slaget av rationaliseringar kommer emellertid att bli avsevärt bättre i takt med att de nuvarande terminalerna byts ut mot persondatorer med egen datorkapacitet som kan utnyttjas av användarna.

2.5 Arbetsförmedlingens effektivitet

Formerna för och inriktningen av arbetsförmedlingens verksamhet är ständigt föremål för överväganden och förändringar. Motsvarande beslutsfattande har emellertid hittills i blott begränsad utsträckning varit baserat på dokumenterade effektutvärderingar.

Detta innebär inte att man saknat underlag för de beslut som fattats. Man har haft tillgång till ett rikt erfarenhetsmaterial, en omfattande verksamhetsstatistik, uppgifter om förhållandena och förändringarna på arbetsmarknaden, en rad studier om hur arbetssökande och arbetsgivare uppfattar och utnyttjar förmedlingens tjänster och om vad den egna personalen tycker om verksamheten, m.m. Dessutom har man kunnat utgå från med tiden alltmer fördjupade teoretiska och empiriska kunskaper om arbetsmarknadens och ekonomins funktionssätt och om arbetsförmedlingens roll och uppgifter. Viktiga beslut föregås i allmänhet av ingående diskussioner och överväganden.

Det är dock anmärkningsvärt att så få betydelsefulla handlingsproblem,

bl.a. sådana som gäller arbetsförmedlingarnas verksamheter, blir föremål för dokumenterade utvärderingar baserade på ett tydligt alternativtänkande. Arbetsmarknadsverkets system för ledning, styrning och kontroll av verksamheten präglas numera av decentralisering och målstyrning. Detta innebär att viktiga val mellan möjliga handlingsalternativ, som i olika avseenden kan medföra olika grad av måluppfyllelse, träffas inte bara på central nivå, t.ex. av regering och riksdag eller av arbetsmarknadsverkets ledning, utan också långt ut i organisationen. Satsningen på decentralisering och målstyrning borde, kan man tycka, ha medfört en ökad utvärderingsverksamhet. Men så har knappast blivit fallet. Vad som fortfarande i hög grad saknas såsom reguljära inslag i verksamheten på de olika nivåerna är dels tydliga beskrivningar av där i praktiken upplevda val- och avvägningsproblem, dels därtill knutna, målrelaterade och dokumenterade effekt- och effektivitetsutvärderingar.

En orsak till denna brist på utvärderingar kan vara att dylika studier ofta är metodmässigt svåra och tidskrävande. Det finns ett stort behov av en fortsatt utveckling av teoretiskt välgrundade och praktiskt användbara metoder för utvärderingar av arbetsmarknadspolitik, inklusive arbetsförmedlingsåtgärder. Men vad man också har anledning att efterlysa är fler utvärderingar som bygger på redan tillgängliga metoder. Här finns anledning att erinra om den betydande metodutveckling som ägt rum utomlands, speciellt i USA, och som bl.a. gällt metoder för uppläggning och utvärdering av arbetsmarknadspolitiska experiment. Hittills genomförda och dokumenterade utvärderingar av arbetsmarknadspolitik visar att det finns metoder, som kan ge avsevärda förbättringar av underlagen för bedömningar och beslut.

Blott ett fåtal av de nyss åsyftade exemplen på utvärderingar gäller arbetsförmedlingsåtgärder i snäv mening, t.ex. formerna för och inriktningen av förmedlingarnas platsförmedlings- och vägledningsinsatser. De genomförda eller pågående utvärderingar på detta område, som diskuteras i detta betänkande (kapitel 7, speciellt avsnitt 7.3), gäller effekterna av 1) särskilda förmedlingsinsatser för speciella målgrupper, 2) vissa samverkansprojekt (samverkan mellan förmedlingarna och andra aktörer, t.ex. kommunernas socialtjänst), 3) ändrade arbetsformer och generella resursförstärkningar och 4) företagsinriktad förmedlingsservice.

Vad gäller avgränsade målgrupper av svårplacerade personer (t.ex. långtidsarbetslösa, handikappade, invandrare, arbetslösa ungdomar etc.) tyder undersökningsresultaten på att intensifierade insatser från förmedlingarnas sida kan medföra avsevärda förbättringar för personerna i målgrupperna (i första hand kortare söktider och ökad sysselsättning). Vidare indikerar de tentativa samhällsekonomiska och offentligfinansiella kalkyler, som genomförts inom ramen för en del av undersökningarna, att dylika åtgärder också kan ge positiva nettoeffekter för samhällsekonomin och för offentliga budgetar.

Ett sätt att effektivisera samhällets åtgärder för personer med särskilda problem kan vara att försöka utveckla nya former för det ofta erforderliga samarbetet mellan olika aktörer. På detta område har ett betydande ut-

vecklingsarbete ägt rum under de senaste åren. De åsyftade försöken har gett värdefulla erfarenheter. Motsvarande utvärderingar har dock i allmänhet varit mycket bristfälliga och metodmässigt föga enhetliga. Detta gör det svårt att tolka och jämföra resultaten av olika försök. Därmed blir det också svårt att utnyttja de vunna erfarenheterna i en systematiskt utveckling av reguljära samverkansformer. De få relativt ambitiösa utvärderingar som genomförts visar att det finns stora möjligheter att åstadkomma förbättrade beslutsunderlag. Det har också framkommit att man inte kan utgå från att "samverkan alltid lönar sig": Det är inte alltid som de positiva effekterna framstår som så stora att de kan bedömas uppväga de kostnader som samverkansprojekten medför.

Det finns få exempel på egentliga effektutvärderingar av arbetsförmedlingens organisation och generella verksamhetsformer. De erfarenheter man har visar emellertid att det finns användbara utvärderingsmetoder. De metoder som därvid i första hand åsyftas bygger på att nya verksamhetsformer genomförs på försök i vissa områden, medan andra områden får fungera som jämförelseområden. Effekterna av ADB-användning i platsförmedlingsarbetet har studerats på detta sätt. Jämförelserna mellan utvecklingen i försöks- och jämförelseområdena visade där på positiva effekter i form av bl.a. förkortade vakans- och söktider samt på ett positivt nettoutbyte för samhällsekonomin och den offentliga ekonomin. En nu pågående utvärdering av effekterna av 1987 års personalförstärkning till arbetsförmedlingen är baserad på en i princip likartad metod.

Utvecklingen under senare år vad gäller arbetsförmedlingens verksamhetsformer har inneburit bl.a. en strävan efter att förbättra förmedlingens kontakter med företagen och en stark betoning av ett platsinriktat arbetssätt. Detta förändringsarbete har varit baserat på teoretiska och empiriska analyser av arbetsmarknadens funktionssätt och av arbetsförmedlingens uppgifter och möjligheter. Underlag för förändringsarbetet har erhållits genom bl.a. undersökningar av hur förmedlingarnas samspel med olika kategorier av arbetsgivare och arbetssökande är beskaffat, uppföljningar av de under arbetets gång vunna erfarenheterna, etc. Också på detta område finns anledning att efterlysa utvärderingar inriktade på effekterna av alternativa sätt att utforma bl.a. förmedlingarnas företagsinriktade service.

Det finns flera tänkbara sätt att utforma samarbetet mellan å ena sidan förmedlingarna och å andra sidan bl.a. arbetsgivarna och de fackliga organisationerna, när det gäller att lösa rekryterings- och andra personalproblem, Sådana olika alternativ borde rimligen kunna göras till föremål för jämförande effektutvärderingar baserade på försöksverksamheter i vissa områden (t.ex. kontorsområden eller län). För närvarande pågår en effektstudie av en försöksverksamhet, som innebär att förmedlare specialutbildas för ett platsinriktat arbetssätt och för att inom ramen för detta kunna skapa och utnyttja möjligheter att arbetsplacera också personer med en svag ställning på arbetsmarknaden.

Beslutskriterier bör utvecklas, som kan användas av förmedlingarna i samband med överväganden om i vilken utsträckning och under vilka omständigheter man där bör åta sig rekryteringsuppdrag för enskilda ar-

betsgivare. Utan sådana kriterier finns risk för att förmedlingarna åtar sig mer långtgående uppgifter i rekryteringsprocesserna än vad som är samhällsekonomiskt eller fördelningspolitiskt motiverat.

2.6 Framtida utvärderingar av arbetsförmedlingsverksamhet

Först och främst finns anledning att återupprepa att det finns ett stort behov av en fortsatt utveckling av metoder för utvärderingar av arbetsmarknadspolitik, inklusive arbetsförmedlingarnas verksamheter. Dylik metodutveckling bör på olika sätt stimuleras. Genomförandet av den är en uppgift för i första hand den samhälls-och beteendevetenskapliga forskningen.

Det bör dock också framhållas att det redan finns en del beprövade och användbara metoder för utvärderingar av arbetsförmedlingsverksamhet och annan arbetsmarknadspolitik. Detta framgår av bl.a. redovisningarna och diskussionerna i föreliggande betänkande, speciellt kapitel 7. Särskilt kan framhållas de möjligheter som finns att basera dylika utvärderingar på kontrollerad försöksverksamhet. Också utvärderingar som baseras på jämförande uppföljningar i anslutning till reguljär verksamhet kan ge avsevärt förbättrade beslutsunderlag.

Alla utvärderingar är förknippade med betydande metodproblem, som kräver ett visst mått av specialistkunnande, ibland forskarkompetens. Färdigutvecklade metoder existerar inte. "Metodutveckling" och "tillämpade studier" bör inte ses som två skilda världar. Det behövs ett väl fungerande samspel mellan å ena sidan utvärderare/forskare och å andra sidan beslutsfattare och administratörer. Det är viktigt att berörda myndigheter på ett aktivt och engagerat sätt deltar i utvärderingsprocesserna. Detta är av särskilt stor betydelse vid utvärderingar, som baseras på försöksverksamheter eller experiment.

Det finns anmärkningsvärt få effektutvärderingar med tydlig anknytning till arbetsmarknadspolitiska handlingsproblem såsom dessa i praktiken upplevs på olika nivåer inom organisationen. Man kunde kanske förvänta sig att det nuvarande systemet för ledning, styrning och kontroll av verksamheten skulle generera sådana utvärderingar i högre grad än vad som hittills blivit fallet. De utvärderingar av detta slag som trots allt kommit till stånd är i många fall onödigt bristfälliga och begränsade i förhållande till vad som borde varit möjligt att åstadkomma. Även i samband med vad som betecknas som försöksverksamheter blir utvärderingsaspekterna ofta höggradigt försummade vid planeringen av projekten trots att huvudsyftet med försöken rimligen bör vara att förbättra underlagen för framtida beslutsfattande.

Vad gäller arbetsmarknadsverket kan en tänkbar orsak till dessa bristfälligheter vara att aktörerna där har alltför svaga incitament att initiera och medverka i tids- och kostnadskrävande utvärderingar. Den nu pågående reformeringen av budgetprocessen inom statsförvaltningen bör kunna medföra avsevärda förbättringar i detta avseende. Den nya budgetförordningen

innebär bl.a. uttalade krav på ett tydligt alternativtänkande och på därtill relaterade effekt- och effektivitetsutvärderingar.

Det är viktigt att dessa krav tas på allvar på alla nivåer inom organisationen, från riksdag och regering och nedåt. Men det är också viktigt att man får reella möjligheter att utnyttja existerande kunskapskällor och att initiera och medverka i studier, som anknyter till de egna handlingsproblemen. Dessa möjligheter begränsas av i första hand brist på specialistkunnande och frånvaro av en väl fungerande samverkan med personer eller inrättningar hos vilka sådant kunnande finns.

Ett sätt att angripa det sistnämnda problemet är att försöka tillföra organisationen erforderlig kompetens. Åtskilliga uppgifter kan emellertid också skötas av vissa från de verkställande myndigheterna fristående organ. Vad gäller studier, som innebär ett betydande mått av metodutveckling och som kräver viss forskarkompetens, kan institutioner eller andra arbetsenheter vid universitet och högskolor erbjudas möjligheter och stimuleras att medverka. Vidare kan ett – eller flera – organ av typ EFA, som åläggs att initiera och medverka i utvärderingar av arbetsmarknadspolitik, ha viktiga funktioner att fylla. Vad som rent praktiskt behövs är ett smidigt och effektivt fungerande system för kontakter och för fruktbar samverkan mellan olika aktörer med olika roller och kompetensområden, t.ex. mellan å ena sidan forskare eller andra experter och å andra sidan beslutsfattande och verkställande organ.

Ovan har sagts att det är viktigt att kraven på alternativtänkande och effekt- och effektivitetsutvärderingar tas på allvar. En nödvändig förutsättning för att så ska bli fallet är att berörda myndigheter avdelar erforderliga medel för utvärderingar. Det bör klargöras att underlåtenheter i detta avseende kan tolkas som en misshushållning med resurser.

Slutligen bör påpekas att möjligheterna att tillämpa olika utvärderingsmetoder ofta begränsas av brist på erforderliga data. Befintliga databaser är ofta inte tillräckligt innehållsrika eller tillförlitliga. Många utvärderingar förutsätter att man har tillgång till detaljerade "bakgrundsdata" för enskilda individer och till uppgifter om hur individernas arbetsmarknadssituation m.m ser ut och förändras under en tidrymd som kan omfatta flera år. Frånvaron av ändamålsenliga och lättillgängliga databaser medför ofta att utvärderingar blir kostsamma och tidskrävande. Och användning av bristfälliga data kan medföra låg precision i bl.a. erhållna effektskattningar. Utveckling av för utvärderingar lämpliga databaser och förbättrad tillgänglighet till redan befintliga sådana måste därför tillmätas stor betydelse. Därvid måste kvalitetsaspekterna noggrant uppmärksammas. Det är också viktigt att kvaliteten i redan befintliga och ofta okritiskt använda databaser blir föremål för studier, som kan ge underlag för förbättringar.

3 Arbetsmarknadspolitikens roll*

3.1 Bakgrund

Under senare delen av 1970-talet kännetecknades den svenska ekonomin av låg tillväxttakt, industriell stagnation, växande sysselsättningsproblem och finansiella underskott. För att lösa dessa problem förde statsmakterna efter andra oljekrisen en stramare ekonomisk politik och försökte reducera tillväxten av den offentliga sektorn. Dessutom stimulerade man genom några större devalveringar 1981 och 1982 den industriella tillväxten. Denna ekonomisk-politiska strategi innebar att man framför allt betonade betalningsbalansen, budgetunderskottet och arbetskraftskostnaderna, allt för att få till stånd en exportledd expansion. Genom ökade vinster, investeringar och exporttillväxt ville man få den svenska ekonomin i balans utan att behöva gå vägen över generell åtstramning och arbetslöshet. Investeringarna prioriterades framför konsumtion.

Arbetslösheten sjönk också under 1980-talet från 3,2 procent av arbetskraften 1982 till 2,7 procent 1986, 1,9 procent 1987, 1,6 procent 1988 och 1,4 procent 1989. Även om omläggningen av AKU från 1 januari 1987 innebär att "det nya arbetslöshetstalet" redovisar c:a en halv procentenhet lägre arbetslöshet än den gamla metoden så är nedgången i arbetslöshetstalet ändå markant.

3.2 Arbetsmarknadspolitiken och den "Rehn/Meidnerska svenska modellen"

Från utvecklingen av kostnaderna för arbetsmarknadspolitiken (Figur 3:1 och tabell 3B:1 i tabellbilagan till kapitel 3) är det uppenbart att denna spelar en betydelsefull roll i den "svenska modellen". Denna modell kan ses som ett integrerat åtgärdsprogram för stabiliseringspolitik, strukturpolitik och fördelningspolitik.

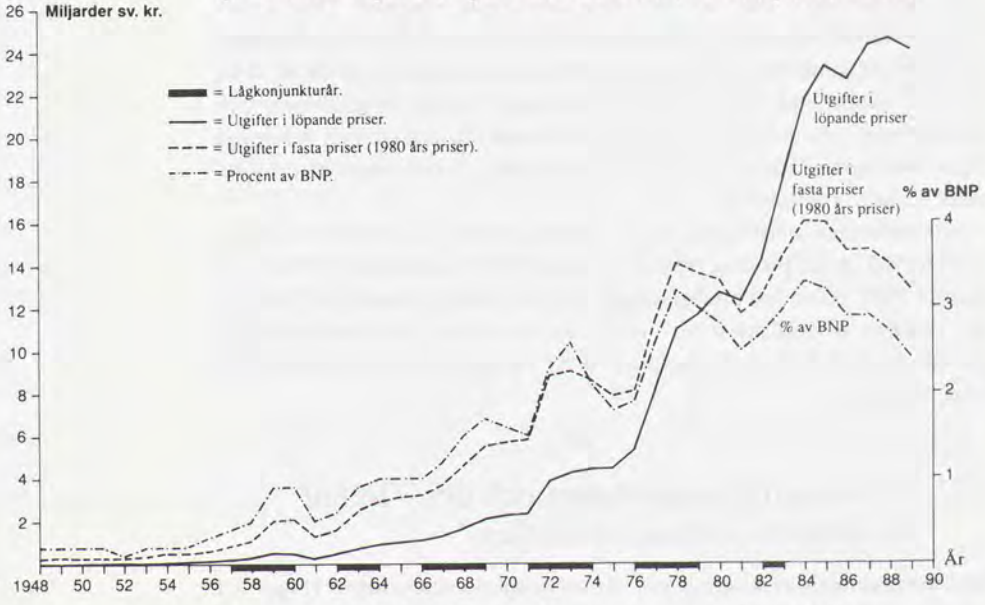
Utgångspunkt för den svenska modellen i sin Rehn/Meidnerska tappning var svårigheterna att förena olika mål för den ekonomiska politiken som full sysselsättning, stabilt penningvärde, jämn inkomstfördelning och hög tillväxt. Då generella finanspolitiska och penningpolitiska efterfrågepåverkande åtgärder visat sig vara otillräckliga som medel att nå full sysselsättning och prisstabilitet, föreslog LO-ekonomerna istället en kombination av åtgärder som skulle lösa upp målkonflikterna och göra det möjligt att nå alla fyra målen samtidigt:

* Avsnitten 3.1 – 3.4 har skrivits av avdelningsdirektör Jan Johannesson och avsnittet 3.5 av universitetslektor Lennart Delander.

1) En efterfrågestabiliserande generell ekonomisk politik
2) En solidarisk lönepolitik
3) En aktiv arbetsmarknadspolitik, omfattande dels anpassnings- och rörlighetsunderlättande åtgärder, dels selektiva sysselsättningspolitiska åtgärder och selektiv investeringspolitik.

Från slutet av 1950-talet omsattes idéerna om en aktiv arbetsmarknadspolitik i praktisk politik. Under 1960-talet ökade utgifterna för arbetsmarknadspolitiken som andel av BNP hela tiden, om än i varierande takt. Under 1970- och 1980-talen har arbetsmarknadspolitiken fått bära en stor börda i samband med de balansbrister och strukturproblem som utvecklades i den svenska ekonomin. Utgifterna ökade från ca 1,5 procent av BNP 1970 till ca 3 procent under 1980-talet.

Figur 3:1: Totalutgifter för arbetsmarknadsverket och det regionalpolitiska stödet i löpande och fasta priser (miljarder svenska kronor) och som procent av BNP



Från och med 1967 då budgetårsredovisning introducerades i AMV:s verksamhetsberättelser avser uppgifterna budgetår, dvs 1966/67 osv.

Källa: Tabellbilagan, tabell 1 och SOU 1978:60

3.3 Samspelet mellan den aktiva arbetsmarknadspolitiken, den selektiva sysselsättningspolitiken och den ekonomiskt politiska strategin

Utvecklingen och samspelet mellan selektiva anpassningsunderlättande arbetsmarknadspolitiska åtgärder, selektiva sysselsättningspolitiska åtgärder och den generella ekonomiska politiken fungerade fram till första oljekrisen enligt modellen i första hand vad gäller den selektiva delen. Tillväxten i

ekonomin var hög och fackföreningarna i de tillbakagående delarna av ekonomin accepterade konsekvenserna av de strukturella förändringarna. Den positiva inställningen till strukturförändringar tycktes dock brytas i samband med nedgången i världsekonomin i början av 1970-talet. För Sveriges del förstärktes svårigheterna i samband med första oljekrisen 1973/74 och av strukturella problem inom varvs-, stål-, gruv- och skogsindustrin.

Efter första oljeprischocken var strategin att med en expansiv generell och selektiv ekonomisk politik motverka den minskade efterfrågan och överbrygga den internationella lågkonjunkturen (Tabell 3:1). Den offentliga sektorn expanderade och industristödet byggdes ut. Arbetsmarknadspolitiken tilldelades här en stor roll, särskilt de tillfälliga sysselsättningsskapande åtgärderna. Icke-traditionella företagsinriktade sysselsättningsåtgärder såsom lagerstöd och bidrag till företagsutbildning för permitteringshotade sattes in. Traditionella sysselsättningsskapande åtgärder som beredskapsarbeten expanderade också kraftigt. Den förda ekonomiska politiken kom emellertid att ge ett på längre sikt ogynnsamt ekonomiskt utfall och ekonomiska obalansproblem uppstod och fördjupades.

Efter andra oljeprischocken 1979/80 lades den allmänna ekonomiska politiken om i mer restriktiv riktning än tidigare. Även arbetsmarknadspolitiken drogs i början av 1980-talet ned jämfört med förhållandena strax tidigare. Efter devalveringen 1982 minskade också de industripolitiska stödåtgärderna markant. Omläggningen av den ekonomiska politiken innebar i början av 1980-talet att de ekonomiska problemen i större utsträckning tilläts resultera i arbetslöshet. Ökningen i arbetslöshet hade främst sin bakgrund i längre arbetslöshetstider.

De växande underskottsproblemen ledde till att arbetsmarknadspolitiken för att stödja den allmänna ekonomiskpolitiska strategin mer borde inriktas på att underlätta en exportledd industriexpansion. En nyorientering krävdes där arbetsmarknadspolitiken i högre grad inriktades mot att förse företagen med behövlig arbetskraft och mot att undvika flaskhalsproblem. Detta ställde krav på effektivare förmedlingsinsatser, utbildningsinsatser riktade på flaskhalsproblem samt rekryteringsstimulanser. En mängd nya åtgärder sattes in för att underlätta den enskilda sektorns expansion. Med andra ord kom den anpassningsunderlättande arbetsmarknadspolitiken att betonas starkare i den ekonomiskpolitiska strategin.

En annan uppenbar nyorientering var att man undvek att sätta in traditionella sysselsättningsskapande åtgärder för ungdomar under 20 år. Strävan var att minska efterfrågan på statsfinansiellt dyra sysselsättningsskapande åtgärder för ungdomar och långtidsarbetslösa genom att ersätta dem med statsfinansiellt mindre kostsamma åtgärder. Dessutom har arbetsmarknadsverket genomfört omfattande förändringar i sin organisation, styrmekanismer och resursfördelning i syfte att effektivt och snabbt medverka till att lediga platser tillsätts och underlätta för arbetssökande att få anställning. Den rent arbetsförmedlande verksamheten med att koppla samman – matcha – de arbetssökande och de lediga platserna kommer här i centrum.

Vad kan då sägas om utfallet av denna politik fram till 1990-talet?

Tabell 3:1 Totalutgifter för arbetsmarknadspolitiken, regionalpolitiken och de icke permanenta industristöden, milj kr och som procent av BNP 1970/71–1988/89

Budget år	AMS (a)	% av BNP	Arbetsmarkn.(b) politik finansierad utanför AMS	Summa	% av BNP	Regional-politiskt stöd	Icke -permanenta industristödet	Totalt	% av BNP	Arbetslösa i procent av arbetskraften
1970/71	2 089	1,3	540	2 629	1,7	340	-	2 969	1,9	1,9
1971/72	3 461	2,0	813	4 279	2,5	481	-	4 760	2,8	2,3
1972/73	3 943	2,1	1 157	5 100	2,7	397	-	5 497	2,9	2,7
1973/74	3 877	1,8	1 150	5 027	2,4	614	-	5 641	2,7	2,4
1974/75	3 826	1,5	1 022	4 848	2,0	846	-	5 694	2,3	1,8
1975/76	4 703	1,6	1 285	5 988	2,1	733	148	6 869	2,4	1,6
1976/77	7 632	2,4	1 560	9 192	2,9	768	2 343	12 303	3,9	1,7
1977/78	10 511	3,0	2 168	12 679	3,7	835	3 863	17 377	5,0	2,0
1978/79	11 255	2,8	2 462	13 717	3,5	649	4 177	18 543	4,8	2,2
1979/80	11 919	2,7	2 982	14 901	3,4	1 008	6 321	22 230	5,0	2,1
1980/81	11 763	2,4	3 273	15 036	3,0	1 020	4 341	21 397	4,3	2,3
1981/82	13 524	2,5	4 236	17 760	3,3	913	8 296	26 696	5,0	2,9
1982/83	17 128	2,9	5 633	22 761	3,9	957	11 700	35 418	6,1	3,3
1983/84	21 246	3,2	6 650	27 896	4,2	671	2 994	31 561	4,7	3,1
1984/85	22 611	3,1	6 496	29 107	4,0	663	4 771	34 541	4,7	3,0
1985/86	22 020	2,8	6 578	28 598	3,6	734	4 373	33 705	4,3	2,8
1986/87	23 380	2,8	6 647	30 027	3,5	905	998	31 930	3,8	2,4
1987/88	23 274	2,6	6 392	29 666	3,3	1 283	1 061	32 010	3,6	1,8
1988/89	22 874	2,3	6 286	29 160	3,0	1 114	1 877	32 151	3,3	1,5

a) Exklusive utgifter för åtgärder för arbetshandikappade som nu finansieras via Samhall och utgifter för regionalpolitiska åtgärder som nu finansieras via Industriverket.

b) Åtgärder för handikappade som ej finansieras via arbetsmarknadsverket (Samhall och kommunerna) och övriga arbetsmarknadspolitiska åtgärder utanför arbetsmarknadsverket.

Källa: Arbetsmarknadspolitik under omprövning, kap. 4, SOU 1984:31, AMS, SCB och Industridepartementet

3.4 Arbetsmarknadspolitikens utfall

3.4.1 Arbetslöshets- och åtgärdsutveckling

Tabell 3:2 visar hur arbetslöshetstalet, andelen personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och andelen i arbetskraften utvecklats. Andelen av befolkningen som befinner sig i arbetskraften har ökat kontinuerligt medan det relativa arbetslöshetstalet minskat kraftigt sedan 1984. Den tidiga trenden mot allt högre "naturlig" arbetslöshet tycks dessbättre ha brutits. Återgången till arbetslöshetsnivåer under 2 procent har nåtts via en övergångstid (1983–1986) med höga arbetslöshetstal och korta vakanstider.[1]

Tabell 3:2 Utvecklingen av arbetskraftsdeltagandet, arbetslöshetstalet och andelen i arbetsmarknadspolitiska åtgärder 1970–1989

År	Andel i arbetskraften 16–74 år (% av befolkningen)	Arbetslöshetstal 16-74 år (% av AK)	Andel personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder (% av AK)	Arbetslöshetstal + Andel i åtgärder (%)
1970	66,9	1,5	1,8	3,3
1973	67,3	2,5	2,9	5,4
1975	69,6	1,6	2,3	3,9
1978	70,2	2,2	3,6	5,8
1980	71,5	2,0	2,9	4,9
1981	71,5	2,5	2,8	5,3
1982	71,7	3,2	3,6	6,8
1983	71,8	3,5	4,2	7,7
1984	71,9	3,1	5,0	8,1
1985	72,3	2,8	4,4	7,2
1986	72,4	2,7	4,0	6,7
1987*	72,5	1,9	3,8	5,7
1988	73,7	1,6	3,7	5,3
1989	74,3	1.4	3,3 (prel)	4,7 (prel)

Källa: AMS, SCB och SÖ och tabell 2 i tabellbilagan till kap. 3

* AKU lades om i januari 1987

Samtidigt är det dock uppenbart att andelen personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder vid jämförbara konjunkturlägen efterhand kommit att ligga på allt högre nivåer, även om det skett en markant reduktion sedan 1987. En förändring på arbetsmarknaden är omfattningen och fördelningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna vid givet efterfrågetryck.

Men också bakom nedgången i det relativa arbetslöshetstalet kan dölja sig viktiga förändringar vad gäller arbetslöshetens sammansättning och dynamiska struktur. Då uppstår frågan: Vilka är det som drabbats och ännu drabbas av sysselsättningsproblem?

[1] Persson-Tanimura, I. och Johannesson, J. (1987) "Arbetsmarknaden inför 90-talet – anpassningsförmåga och anpassningsproblem". Bilaga 4 till LU87.

Detta kan belysas med hjälp av data om utvecklingen av arbetslöshetsrisken (inflöde i arbetslöshet) och arbetslöshetstider samt data om de arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas omfattning för olika grupper.

Av Tabell 3:3 framgår att bakom ökningen i arbetslöshet fram till mitten av 1980-talet låg framför allt en ökning i arbetslöshetstidernas längd. Speciellt gällde detta för de äldre (55–64 år), som också uppvisade en kraftig ökning i andelen långtidsarbetslösa, medan arbetslöshetsrisken för denna grupp låg på ungefär samma nivå som under tidigare jämförbara konjunkturlägen. Även för vuxna (25–54 år) fanns en tendens mot en större andel långtidsarbetslösa.

Sedan 1985 har det skett en markant nedgång i arbetslösheten för samtliga grupper. Återigen gäller den mest markanta förändringen i arbetslöshetens struktur de äldre (55 år -), men arbetslöshetsstrukturen har också förändrats för de yngre (16–24 år). För de äldre är det framför allt arbetslöshetstidernas längd och andelen långtidsarbetslösa som har minskat, medan det för de yngre och mellanåldersgrupperna rör sig om ett minskat inflöde i arbetslöshet.

De anpassningsunderlättande åtgärdernas ökade relativa tyngd i arbetsmarknadspolitiken framgår av tabell 3B:2 i bilagan till kapitel 3. Medan färre än var femte person i åtgärder 1984 fick del av en anpassningsunderlättande åtgärd är det nu var fjärde.

Den påtagligaste förändringen i arbetsmarknadspolitikens sammansättning gäller ungdomarna, vars andel i arbetsmarknadspolitiska åtgärder ökat dramatiskt över tiden. I början av 1970-talet omfattades ca 2 procent av arbetskraften i åldern 16–24 år av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. 1984 var andelen ca 12 procent medan andelen minskat till 7 procent 1988. Bakom denna nedgång, från 82 000 ungdomar i åtgärder till 46 000, ligger främst en neddragning av antalet ungdomar i beredskapsarbeten och ungdomslag. Antalet äldre (55–64 år) som berörs av arbetsmarknadspolitiska åtgärder är obetydligt.

Sammanfattningsvis kan sägas att de största förändringarna i såväl antalet personer i åtgärder som arbetslöshetsutveckling gäller personer under 25 år och personer över 54 år. Arbetslöshetstalen för mellanåldersgrupper och andelen i åtgärder har legat på nivåer som kunnat förväntas utifrån perioder med liknande efterfrågetryck. Ungdomarna har skyddats så att de drabbats mindre än tidigare av arbetslöshet. För de äldre har det funnits en tendens mot längre arbetslöshetstider under 1980-talet.

För de yngre hade det vid mitten av 1980-talet därför uppstått ett behov av att bryta åtgärdsutvecklingen och för de äldre arbetslöshetsutvecklingen. Från 1987 har det varit möjligt att göra detta samtidigt med att arbetsmarknadspolitikens omfattning dragits ned och den i ökad utsträckning kunnat inriktas på anpassningsunderlättande åtgärder.

Tabell 3:3 Arbetslöshetens dynamiska struktur för olika åldersgrupper 1970–1988

	16–24 år				25–54 år				55–64 år			
	u	f	D	Långtids-arbetslösa b)	u	f	D	Långtids-arbetslösa b)	u	f	D	Långtids-arbetslösa b)
1970	2,9	0,53	5,5	c	1,1	0,16	6,5	c	1,4	0,11	13,4	c
1971	5,1	0,60	8,5	6	1,8	0,15	12,3	10	2,4	0,11	21,1	24
1972	5,7	0,50	11,3	11	2,0	0,12	16,8	17	2,3	0,06	35,6	33
1973	5,4	0,49	10,6	11	1,8	0,11	16,5	17	2,2	0,09	24,6	37
1974	4,1	0,50	8,1	8	1,3	0,14	9,7	15	2,0	0,08	26,1	35
1975	3,7	0,43	8,7	8	1,1	0,10	10,9	15	1,5	0,11	13,7	33
1976	3,7	0,35	10,2	8	1,1	0,09	11,8	15	1,5	0,05	30,0	33
1977	4,3	0,44	9,7	10	1,3	0,08	15,3	15	1,3	0,07	20,0	37
1978	5,5	0,60	8,9	9	1,6	0,11	13,7	19	1,9	0,08	23,5	42
1979	7,8	0,49	9,9	9	1,4	0,12	12,2	19	2,0	0,06	32,5	48
1980	4,9	0,51	9,8	8	1,4	0,11	12,2	17	1,6	0,05	35,0	48
1981	6,3	0,52	12,1	11	1,8	0,11	16,5	17	2,0	0,06	33,0	44
1982	7,6	0,55	13,7	13	2,2	0,12	18,5	22	3,1	0,08	40,6	48
1983	8,0	0,68	11,9	11	2,4	0,15	15,4	25	3,9	0,09	42,7	54
1984	6,0	0,49	12,4	11	2,2	0,12	17,6	24	4,6	0,11	42,9	60
1985	5,8	0,56	10,3	10	2,0	0,12	16,4	23	4,0	0,10	42,2	63
1986	4,7	0,46	10,2	9	1,6	0,11	14,5	20	2,1	- C	- C	52
1987	4,1	0,44	9,3	11	1,4	0,09	15,5	23	1,9	0,08	23,8	52
1988	3,3	0,20	7,5	10	2,2	0,05	8,9	20	1,0	0,04	20,7	51

a) Det relativa arbetslöshetstalet (u) har delats upp i komponenterna inflöde i arbetslöshet (f) och genomsnittlig arbetslöshetstid (veckor) per avslutat arbetslöshetstillfälle (D) enligt

$u = f \cdot D$ där $u = \frac{U}{L} \cdot 100$ och $f = \frac{F}{L} \cdot 100$

U= Antal i arbetslösa enligt AKU
L = Antal i arbetskraften enligt AKU
F = Inflöde i arbetslöshet (antal personer per vecka)

b) Andelen (%) av de arbetslösa som vid mättillfället varit arbetslösa mer än 6 månader

c) Ingen uppgift

Källa:AKU, SCB

3.4.2 Arbetsmarknadsanpassning

Hur har då arbetsmarknadspolitiken lyckats med att underlätta arbetsmarknadens anpassningsförmåga?

Studier[2] kring sambandet mellan arbetslöshet och vakanser visar på en försämring i arbetsmarknadens funktionssätt under perioden 1968–1974 jämfört med perioden 1963–1967. Från 1975 har sambandet förbättrats, dvs arbetslösheten var lägre vid givet antal lediga platser än tidigare, och det har sedan dess förblivit påtagligt stabilt[3]. Denna utveckling under 1980-talet avviker från flertalet andra västeuropeiska länder där arbetslösheten ökat vid givna vakanstal. Vidare har det i dessa länder varit svårt att återgå till tidigare lägre arbetslöshetsnivåer. Utvecklingen i Sverige tyder på att arbetsmarknadspolitiken genom att främst motverka långtidsarbetslösheten har bidragit till att arbetslösheten kunnat minska i snabb takt under senaste konjunkturuppgången.

Nya empiriska undersökningar tyder på att en överflyttning av personer från arbetslöshet till arbetsmarknadspolitiska åtgärder medför snabbare lönestegringar på kort sikt.[4] Enligt undersökningarna är effekterna inte kvantitativt försumbara. Resultatet är förenligt med hypotesen att personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder ägnar mindre energi åt abetssökande än arbetslösa. Detta understryker vikten av att via arbetsförmedling underlätta och förstärka incitamenten till aktivt arbetssökande bland personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

I slutet av 1980-talet kännetecknas arbetsmarknaden av hög sysselsättning och närmast överhettningstendenser med dithörande svårigheter att nå ytterligare tillväxt i exportindustrin. Av stor betydelse för att ytterligare öka sysselsättningen och motverka kostnadsstegringar är, förutom utbildningsinsatser, den rent arbetsförmedlande verksamheten med att koppla samman befintliga arbetssökande och lediga platser. Innan vi i nästa kapitel går över till att studera detta närmare skall vi här avslutningsvis beröra frågan om det offentliga arbetsförmedlingsmonopolet.[5]

[2] Referenser till svenska studier på området återfinns i Schager, N.H. (1985) The Replacement of the UV-curve with a New Measure of Hiring Efficiency, Working paper No 149, IUI och Persson-Tanimura, I. och Johannesson, J. (1987) Arbetsmarknaden inför 90-talet, Bilaga 4 till LU 87.

[3] Johannesson, J (1989) On the Composition and Outcome of Swedish Labour Market Policy 1970–1989, EFA Arbetsmarknadsdepartementet och Holmlund, B (1990) Svensk lönebildning-Teori, empiri, politik. Bilaga 24 till LU90.

[4] Holmlund, B. (1990) Svensk lönebildning-Teori, empiri, politik. Bilaga 24 till LU 90.

[5] En utförligare redovisning av arbetsmarknadspolitikens utfall återfinns i Johannesson, J. (1989) "On the Composition and Outcome of Swedish Labour Market Policy 1970–1989", EFA, Arbetsmarknadsdepartementet.

3.5 Om monopol för offentlig förmedlingsverksamhet

Ett betänkande om arbetsförmedlingen kan inte helt undvika frågan om den offentliga förmedlingens monopolställning. I den allmänna debatten tycks monopolets försvarare och opponenter vara lika övertygade om bärkraften i sina argument. Anhängarna åberopar ofta rättviseskäl och fördelningspolitiska motiv och understryker att arbetskraft inte är en vara. Motståndarna menar att det bör finnas en större valfrihet för arbetssökande och arbetsgivare och att det behövs konkurrens för att verksamheten inom den offentliga förmedlingen ska vitaliseras och bedrivas kostnadseffektivt.

Förespråkare för en upplösning av förmedlingsmonopolet i Sverige kan hänvisa till förhållanden i andra länder. I Storbritannien, Nederländerna och Belgien, för att ta några europeiska exempel, tillåts privata förmedlingar operera vid sidan av den offentliga förmedlingen. De privata arbetsförmedlingarna i Schweiz har sammantaget en avsevärt större marknadsandel än den offentliga förmedlingen. I Danmark gäller inte längre (från den 1 juli 1990) de tidigare lagreglerna om myndigheternas tillstånd till och tillsyn över privat arbetsförmedlingsverksamhet.

Diskussionen här begränsas till att gälla *platsförmedlande verksamhet*. Den svenska offentliga arbetsförmedlingen har ju även andra betydelsefulla uppgifter som t.ex. vägledning och beslutsfattande rörande användningen av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Målen för den svenska arbetsförmedlingens insatser för arbetssökande och arbetsgivare har formulerats så här:[6]

> Arbetsförmedlingens service till de arbetssökande syftar till att varje individ på kortast möjliga tid skall få ett arbete som så nära som möjligt ansluter till hans önskemål och förutsättningar.
>
> Arbetsförmedlingens service till arbetsgivare syftar till att de till förmedlingen anmälda platserna skall kunna besättas så snabbt och väl som möjligt.

Enligt målformuleringarna ska arbetsförmedlingen utöva inflytande på två saker, väntetiderna på och kvaliteten i de anställningar som förmedlingen på ett eller annat sätt medverkar till. Väntetider är förbundna med kostnader för arbetssökande och arbetsgivare. För de arbetssökande rör det sig framför allt om utebliven förvärvsinkomst och för arbetsgivarna om utebliven produktion. Ett mål för platsförmedlingsverksamheten är därför, uttryckt på ekonomspråk, att *sänka de väntekostnader* som är förknippade med sökande efter arbete respektive personal. Ett annat mål är att *öka nyttan eller intäkterna* av sådant sökande, som för arbetssökandes del är avhängiga av inkomsterna från och tillfredsställelsen med de jobb som erhålls, och som för arbetsgivarna hänger samman med produktiviteten i vid mening hos dem som anställs, dvs som för båda parter har att göra med kvaliteten i anställningarna.

[6] PLOG Underlag del 1, Arbetsförmedlingens uppgifter, AMS 1979.

Platsförmedlingens medel för att nå dessa mål är av två slag. Det behövs för det första information om vilka arbetssökande och platser som är tillgängliga, extensiv information, och för det andra information om egenskaperna hos individuella sökande och platser, intensiv information.[7] Det senare begreppet kan i stort sett sägas svara mot den del av förmedlingsverksamheten som brukar benämnas individuell platsförmedling, dvs den service åt enskilda arbetsökande och arbetsgivare som syftar till att finna lämpliga matchningar mellan sökande och platser. I praktiken är det svårt att göra en strikt gränsdragning mellan de båda slagen av information, men uppdelningen är användbar för den fortsatta diskussionen.

Även om existensen av en offentlig platsförmedling inte har ifrågasatts, kan det till att börja med vara lämpligt att ta fasta på motiv för att inte överlåta beslut om platsförmedlingsverksamhetens volym och inriktning helt och hållet åt marknadsmekanismen. Det finns några traditionella samhällsekonomiska argument för en satsning på platsförmedling i offentlig regi, som baseras på förhållanden som gäller dels utbudet av, dels efterfrågan på platsförmedlingstjänster.

På utbudssidan finns det ett par typer av stordriftsfördelar. En sådan hänger samman med kostnadsstrukturen i produktion och distribution av extensiv information. Kostnaden för att samla in och sammanställa uppgifter om arbetssökande och lediga platser är hög. När detta väl är gjort, och uppgifterna i princip kan ställas till förfogande för en arbetssökande eller en arbetsgivare är emellertid marginalkostnaden för att sprida informationen låg. Det går inte åt särskilt mycket resurser, dvs det "kostar" inte särskilt mycket att förse ytterligare en individ eller arbetsgivare med uppgifter. För en från samhällsekonomisk effektivitetssynpunkt optimal dimensionering av produktion och utnyttjande av information fordras att priset för att erhålla uppgifter inte sätts högre än den nämnda marginalkostnaden. Ett högre pris kan ju utestänga någon som faktiskt är beredd att betala vad det kostar att förse just honom med information som redan är insamlad. Häri ligger det samhällsekonomiskt ineffektiva – att en tjänst inte tillhandahålls, trots att det finns en betalningsvillighet som svarar mot kostnaden för att leverera tjänsten ifråga.

Om privata förmedlingar satte pris lika med marginalkostnad skulle de gå med förlust, eftersom de av ovan nämnda skäl inte skulle få täckning för sina insamlings-, sammanställnings- och distributionskostnader. De blir därför tvungna att sätta ett pris överstigande marginalkostnaden, vilket får till följd att tillhandahållandet av extensiv information blir av mindre omfattning än vad som är samhällsekonomiskt optimalt. Ett privat företag, som sätter ett pris som ger full kostnadstäckning, kan å andra sidan råka ut för att köpare av information som flera har nytta av säljer den vidare till många till ett lägre pris. Den risken kan leda till försök från företagens sida att upprätthålla en äganderätt genom att hålla information hemlig. Olika förmedlingsföretag kan då komma att ägna sig åt att samla in och samman-

[7] Begreppen extensiv och intensiv information lanserades i Rees, A., Information Networks in Labor Markets, *American Economic Review*, No. 2, 1966.

ställa samma information, trots att det går åt mindre resurser att, som hos en offentlig förmedling, samla in all information på en gång och hålla den tillgänglig för alla. Att överlåta produktionen av extensiv information åt marknaden kan alltså resultera i att det tillhandahålls mindre information än vad det finns en betalningsvilja för, och att det, beroende på vilka möjligheter det finns att hävda en äganderätt, satsas antingen för lite eller för mycket resurser på insamlandet av information.

Det finns även en annan slags stordriftsfördel som, till skillnad från den föregående typen, inte gäller enbart extensiv information. Värdet för arbetssökande och arbetsgivare av att vända sig till en viss producent av platsförmedlingstjänster blir större ju fler platser respektive arbetssökande som finns i just det förmedlingsföretagets register. Ökar antalet arbetssökande där så ökar den informationskällans värde för arbetsgivare. Då anmäls fler lediga platser dit, vilket lockar fler arbetssökande osv, osv. Därför kan ett förmedlingsföretag komma att bli dominerande eller, åtminstone på en delarbetsmarknad, helt ensamt. Ett vinstmaximerande beteende från företagets sida kan då betyda att det sätter ett pris på sina tjänster som t.o.m. överstiger genomsnittskostnaden. Produktion och utnyttjande av platsförmedlingstjänster blir ju då, enligt det tidigare resonemanget om marginalkostnadsprissättning, klart mindre än vad som vore önskvärt från samhällsekonomisk effektivitetssynpunkt. Därtill kommer att uppkomsten av en vinst av monopolkaraktär kan ses som ett fördelningspolitiskt problem.

På en privat marknad skulle produktionsvolymen av platsförmedlingstjänster styras av betalningsviljan för tjänsterna ifråga. Värdet för samhället, dvs för kollektivet av individer, av platsförmedlingsservice kan emellertid i många fall skilja sig från dess värde för den enskilde sökanden eller arbetsgivaren. T.ex. kan snabbare tillsättning av ett nyckeljobb med en viss sökande leda till att andra arbetssökande får kortare söktider och därmed lägre väntekostnader. I ett sådant fall är nyckelpersonens betalningsvilja för platsförmedlingstjänster en underskattning av värdet för "övriga individer", dvs för samhället. Det finns alltså även på efterfrågesidan förhållanden som, genom att de skapar en skillnad mellan vad som är privatekonomiskt respektive samhällsekonomiskt lönsamt, gör att marknadsmekanismen inte fungerar perfekt när det gäller att förse arbetssökande och arbetsgivare med den volym platsförmedlingstjänster som är motiverad från samhällsekonomisk effektivitetssynpunkt.

Att platsförmedling bedrivs i offentlig regi garanterar naturligtvis inte i sig tillgång till platsförmedlingstjänster av samhällsekonomiskt lämplig omfattning. Servicevolymen beror ju av hur mycket resurser förmedlingen tilldelas. För ställningstagande till verksamhetens dimensionering fordras att man från tid till annan uppskattar dess "samhällsekonomiska lönsamhet" på marginalen. Det finns ju ingen marknad som ger signaler om att det vore motiverat att öka eller minska platsförmedlingens resurser. (En studie av sådant slag beställdes av riksdagen i samband med beviljandet av 250 nya tjänster till arbetsförmedlingen budgetåret 1987/88. Till beslutet knöts näm-

ligen ett krav på utvärdering av personaltillskottets effekter på samhällsekonomiska intäkter och kostnader.)

Vad som hittills har tagits upp är sådana argument mot att försöka lösa arbetsmarknadens informationsproblem genom att helt förlita sig till privata förmedlingar som är baserade på generell ekonomisk välfärdsteori. Satsningen på förmedlingsverksamhet i offentlig regi kan emellertid också ses mot bakgrund av mer specifikt svenska förhållanden vad gäller arbetsmarknadspolitikens roll och dimensionering.

En punkt i Rehn/Meidner modellen , den om en permanent restriktiv generell efterfrågepolitik för att eliminera alla tendenser till överhettning i ekonomin, har inte satt några spår i den faktiska politiken, medan budskapet om stora insatser av rörlighetsstimulerande åtgärder och selektiva åtgärder för utsatta grupper på arbetsmarknaden har fullständigt anammats av politikerna. För genomförandet av en aktiv arbetsmarknadspolitik enligt Rehn/Meidner modellen räcker det inte med ett välförsett programförråd. Det behövs också en fältorganisation, väl utbredd över landet, med uppgift att besluta om och verkställa arbetsmarknadspolitiska insatser som är anpassade till lokala och regionala behov. Det rör sig därvidlag naturligtvis även om andra funktioner än ren platsförmedlingsservice. Platsförmedling är emellertid för det första ett centralt arbetsmarknadspolitiskt medel i sig genom uppgiften att bidra till snabba och tillfredsställande matchningar mellan arbetssökande och lediga platser. För det andra syftar arsenalen av andra medel, som arbetsförmedlingen förfogar över, till att skapa förutsättningar för just platsförmedlingsinsatser. Målet är arbete även för sådana medel som vägledning och yrkesinriktad rehabilitering, vilka därför kan ses som stödfunktioner till platsförmedlingen. Medel av typ lönekostnadssubventioner fordrar aktiva platsförmedlingsinsatser för att komma till optimal användning. Till skillnad från privata förmedlingar, som kan förutsättas åta sig renodlade matchningsuppdrag, arbetar den offentliga arbetsförmedlingen med ett flertal integrerade funktioner.

Arbetsförmedlingen med platsförmedlingen som en kärnfunktion utgör således, för att uttrycka det modernt, centrum i implementeringsstrukturen för den svenska arbetsmarknadspolitiken. Det är på arbetsförmedlingen som arbetsmarknadspolitiken börjar. Den sätts igång när en arbetssökande kommer dit eller när ett företag anmäler behov av arbetskraft. Den arbetssökande kanske klarar sig med bara platsförmedlingshjälp, men det kan ju också hända att han behöver mer omfattande insatser som t.ex. fördjupad vägledning eller yrkesinriktad rehabilitering vid ett arbetsmarknadsinstitut eller arbetsmarknadsutbildning. Företaget kanske behöver utbildade yrkesarbetare som inte går att få tag i bland arbetssökande lokalt. Arbetsförmedlingen kan då ordna med utbildning förlagd till företaget, se till att arbetslösa som vill stanna på orten kommer in på lämplig kurs vid ett AMU-centrum, eller ta kontakt med arbetssökande på annat håll i landet och bistå med hjälp i samband med flyttning.

Arbetsmarknadspolitikens effektivitet är i hög grad beroende av tillgången till en stor och väl spridd förmedlingsorganisation som drivs i

offentlig regi. Den slutsatsen kan emellertid inte, lika lite som de tidigare framförda motiven för offentlig förmedlingsverksamhet, användas som argument mot att tillåta etablerandet av förmedlingsföretag som drivs i förvärvssyfte. I det som följer behandlas, från samhällsekonomiska utgångspunkter, några aspekter på sådan verksamhet. Något ställningstagande för eller emot privat förmedlingsverksamhet är det inte fråga om. Det har inte varit en uppgift för det här betänkandet.

För att anknyta till tidigare introducerade begrepp kan etablerandet av privata förmedlingar motiveras från samhällsekonomisk effektivitetssynpunkt, om följden blir att arbetsgivares och/eller arbetssökandes sökintäkter ökar och/eller att deras väntekostnader minskar, eller (rätt osannolikt) att deras intäkter av sökande efter personal respektive jobb ökar mer än väntekostnaderna. Dessutom fordras att en sådan vinst uppväger en eventuell ökning i samhällets kostnader för platsförmedling.

Man kan till att börja med ställa frågan: Vad är det som bestämmer värdet för en arbetsgivare med en ledig plats (ett analogt resonemang kan föras för en arbetssökande) av att få tillgång till ytterligare en sökkanal utöver den offentliga platsförmedlingen – en privat förmedling? Tills vidare förutsätts för enkelhetens skull dels att arbetsgivaren liksom tidigare även vänder sig till den offentliga förmedlingen och att dess resurser är oförändrade, dels att arbetsgivarens intäkter av sökandet, som har att göra med platsförmedlingstjänsternas kvalitet, inte påverkas. (Åtminstone det sista är något långsökt, men förutsättningen slopas längre fram.) Värdet för arbetsgivaren av att också kunna utnyttja en privat förmedling beror alltså av effekten därav på väntekostnaden, dvs på vakanstiden. Nästa fråga blir därför om man kan säga något om hur den kan komma att påverkas.

Storleken på effekten på vakanstiden beror för det första av andelen platser av det aktuella slaget som kommer att tillsättas genom den privata förmedlingens medverkan. Är den liten, så blir värdet för arbetsgivaren av att ha tillgång även till en privat förmedling också litet. För det andra beror effektens storlek på hur lång den genomsnittliga (den förväntade) vakanstiden är för platser av det slag det gäller. Ju kortare den är, desto mindre blir effekten på vakanstiden för den aktuella platsen av att arbetsgivaren får möjlighet att också använda en privat platsförmedling som sökkanal.

Av detta kan man dra två slutsatser:

- Om den offentliga arbetsförmedlingen endast tillsätter en liten del av platserna på en arbetsmarknad (inom ett visst yrke eller en viss region eller på arbetsmarknaden i dess helhet), så kan tillkomsten av privata förmedlingar resultera i en betydande sänkning av den kostnad för arbetsgivare och samhälle som utebliven produktion, förknippad med obesatta platser, innebär. Är den kostnadssänkningen större än den kostnadsökning för samhället som en satsning även på privat förmedlingsverksamhet medför (den kommer ju att ta i anspråk resurser som har en alternativ användning i samhället och det förutsattes oförändrade resurser till den offentliga förmedlingen), så kan etablerandet av privata förmedlingsföretag te sig motiverat från

samhällsekonomisk effektivitetssynpunkt – förutsatt att det inte uppkommer betydande andra, negativa verkningar.

- Samma slutsats kan dras om det tar lång tid att få platser tillsatta genom den offentliga förmedlingens medverkan, och detta också får till följd att den genomsnittliga vakanstiden är lång. (Det senare måste inte nödvändigtvis följa, eftersom det även utan privata förmedlingar finns tillgång till andra sökkanaler än den offentliga platsförmedlingen som t.ex. tidningsannonsering och rekrytering genom redan anställda.)

Enligt det här resonemanget så är det närmast på vissa delarbetsmarknader, t.ex. för vissa yrkeskategorier, som en etablering av privata förmedlingsföretag skulle kunna motiveras med samhällsekonomiska effektivitetsskäl. Att det finns delarbetsmarknader (inom vissa yrken) på vilka den offentliga platsförmedlingen inte spelar någon större roll är helt klart. Frågan är emellertid om det på sådana marknader också finns en betalningsvilja för att få tillgång till mera av just det slag av extensiv och intensiv information som arbetsförmedlingen tillhandahåller i större omfattning på andra delarbetsmarknader. (Frågan om andra slags platsförmedlingstjänster tas upp längre fram.) I så fall finns det argument för ökad platsförmedlingsverksamhet. En av möjligheterna att öka volymen platsförmedlingsservice på en sådan delarbetsmarknad är att tillåta en etablering av privata förmedlingsföretag.

Det finns exempel på en demonstrerad betalningsvilja av antytt slag från arbetsgivares sida. Denna har förstås inte kunnat rikta sig mot privata förmedlingar eftersom sådana inte är tillåtna. Arbetsgivarna har i stället fått söka andra vägar, som dock innebär betalning för den service de efterfrågar och inte anser sig få i tillräcklig utsträckning från den offentliga arbetsförmedlingen.

Således har några landsting startat projekt med s.k. jobb-butiker i en del sjukvårdsdistrikt för att där informera om lediga platser inom vården. Aktiviteterna påminner starkt om den offentliga arbetsförmedlingens platsförmedlingsverksamhet. Tonvikten ligger vid att sprida vad som ovan kallats extensiv information, dvs den typ av information som det enligt tidigare resonemang finns starka argument för att tillhandahålla i offentlig regi. De som besöker jobb-butikerna får emellertid också mera intensiv information – upplysningar om sådant som arbetstider, löner och arbetsuppgifter. De som anmäler intresse för lediga platser "anvisas" utan något urvalsförfarande till rekryteringspersonal eller arbetsledare på respektive arbetsplats. Sökande kan också få hemsänt information om inkommande lediga platser inom de yrken de är intresserade av. Personalen i jobb-butikerna har tillgång till ett datorstött system för platsinformation. Ett mer originellt exempel på en liknande aktivitet är Kristianstad läns landstings jobbinformation på Kiviks marknad.

När privata platsförmedlingar var tillåtna i Sverige, bedrev sjuksköterskekåren egen platsförmedlingsverksamhet som reglerades av en särskild lag.[8]

[8] Se bilagan till kap. 5, Privata arbetsförmedlingar i ett historiskt perspektiv.

Exemplet ovan tyder på att den offentliga förmedlignen inte till fullo har ersatt den kanalen att söka arbete respektive arbetskraft inom vården. Det kan tilläggas att den privata förmedlingsverksamhet, som fanns tidigare, i hög grad bestod av specialförmedlingar i den meningen att de, liksom sjuksköterskeförmedlingen, var inriktade på bestämda delarbetsmarknader. Särskilt inom sådana yrken till vilka huvudsakligen kvinnor rekryterades svarade privata förmedlingar för en betydande del av platsförmedlingsverksamheten. Inte endast exemplet från landstingen utan också sådant som framväxten av kontors- och vikariatserviceföretag antyder, att det just på kvinnodominerade arbetsmarknader finns en efterfrågan på tjänster som den offentliga förmedlingen inte tillhandahåller.

Det kan naturligtvis finnas andra sätt att få till stånd en från samhällsekonomisk synpunkt motiverad ökning av platsförmedlingsservicen än att tillåta privata förmedlingar. Om det är bristande resurser hos den offentliga förmedlingen som är orsaken till att den på vissa delarbetsmarknader endast medverkar till en liten andel av platstillsättningarna eller till att vakanstiderna är långa, så finns ju möjligheten att satsa på en förstärkning av förmedlingen. Förbättrad organisation och bättre arbetsmetoder kan vara andra alternativ.

Om man med hjälp av åtgärder av det senare slaget skulle kunna öka den offentliga platsförmedlingsservicen, så tyder det på att det finns interna effektivitetsbrister i verksamheten. Här har man ett av problemen med monopol (antingen de är offentliga eller privata) – frånvaron av den drivfjäder till effektivisering, som existensen av konkurrenter skulle innebära. För ett offentligt monopol, som levererar sina tjänster gratis, tillkommer det problemet att den interna effektiviteten inte kan avläsas i ett vinstmått. Frågan är om det inte är just bristen på vinstmått snarare än frånvaron av vinstmotiv som utgör ett problem i det här sammanhanget för offentliga verksamheter av arbetsförmedlingens slag.

Det förändringsarbete som har bedrivits inom arbetsmarknadsverket under senare år har tagit sikte på att utveckla styr- och uppföljningsinstrument för att, utan tillgång till vinstsignaler, öka möjligheterna att nå uppställda mål under god hushållning med resurser. En annan huvudpunkt i förändringsarbetet har varit fortsatt ökad decentralisering för att främja anpassningen till sökandes och arbetsgivares efterfrågan på platsförmedlingstjänster. En viktig målsättning med förändringarna, om än inte lika klart uttalad som de nyss nämnda syftena, var att göra rationaliseringsvinster. Den kritik mot den offentliga sektorn som vuxit fram sedan slutet av 1970-talet har säkert utgjort en av drivkrafterna bakom förändringsarbetet. Detta har därmed varit ett sätt att möta ett politiskt tryck för avvecklandet av, i det här fallet förmedlingsmonopolet.

Det tidigare resonemanget om effekter på väntekostnader av tillkomsten av privata förmedlingar byggde på förutsättningarna att den offentliga platsförmedlingens dimensionering inte påverkades, och att arbetsgivare (och, i ett analogt resonemang, arbetssökande) fortsatte att utnyttja den offentliga förmedlingens service i samma omfattning som förut. Under dessa förutsättningar skulle etablerandet av privata förmedlingar betyda en ökning av

intensiteten i sökprocesserna på arbetsmarknaden. Blir det minskningar i de nämnda avseendena i samband med att arbetsgivare och arbetssökande får tillgång till en förmedlingsservice i privat regi, går det inte att med sådana resonemang som fördes tidigare dra några slutsatser rörande konsekvenser för den samhällsekonomiska effektiviteten. Däremot kvarstår naturligtvis konkurrensargumentet att privata förmedlingar skulle kunna bidra till att främja effektiviteten inom den offentliga förmedlingen. Bärkraften i det argumentet beror förstås på i vilken utsträckning det förekommer effektivitetsproblem i offentlig platsförmedlingsverksamhet. Kan man peka ut betydande sådana så skulle etablerandet av privata förmedlingar kunna ge samhällsekonomiska effektivitetsvinster även om resurserna för och utnyttjandet av den offentliga platsförmedlingen minskade.

I den tidigare diskussionen förutsattes vidare att arbetsgivares intäkter av rekryteringen, som beror av de nyanställdas produktivitet, inte påverkades av tillkomsten av ytterligare en sökkkanal. I realiteten är emellertid arbetsgivare inte endast intresserade av låga väntekostnader förknippade med korta vakanstider utan också av rekryteringens intäktssida. I själva verket ligger det nära till hands att anta att arbetsgivares vilja att betala för privat platsförmedlingsservice i hög grad förklaras av att de därigenom hoppas få ett bättre urval av sökande. Om tillkomsten av privata förmedlingar skulle resultera i genomsnittligt sett bättre matchningar, mer av rätt man på rätt plats och med minskad personalomsättning som följd, så vore detta positivt från samhällsekonomisk effektivitetssynpunkt. Det är alltså inte endast den offentliga platsförmedlingens andel av platstillsättningarna och vakanstidernas längd utan även den offentliga förmedlingens förmåga att göra bra urval som spelar en roll för ett ställningstagande till privat förmedlingsverksamhet.

Enligt svar i enkätundersökningar bland arbetsgivare rörande deras erfarenheter av och attityder till arbetsförmedlingen, skulle de flesta gärna se att förmedlingen svarade för en större del av arbetet med att göra urval bland arbetssökande. Med det konstaterandet tangeras en aspekt som inte har berörts hittills, nämligen efterfrågan på andra tjänster än vad den offentliga arbetsförmedlingen normalt tillhandahåller idag. Från samhällsekonomisk effektivitetssynpunkt bör det finnas tillgång till sådan service för vilken det finns en betalningsvilja (eventuellt korrigerad för servicens återverkningar på andra än de som är villiga att betala) som överstiger den samhällsekonomiska merkostnaden för att producera den.

De nämnda enkätsvaren kan ju vara uttryck för att det finns en mera allmänt utbredd benägenhet från arbetsgivarnas sida att, i större utsträckning än vad som förekommer, köpa urvalstjänster i stället för att själva göra selektionen bland arbetssökande. (I många fall kan säkert det uttryckta önskemålet förklaras av att man förväntar sig att arbetsförmedlingen skulle ge sådan service gratis.) Det finns andra tjänster för vilka det alldeles uppenbart finns en betalningsvilja hos arbetsgivare. Det gäller t.ex. sådant som vikariatservice och tidsbegränsad uthyrning av arbetskraft.

Service som uppfyller det nyss nämnda kriteriet, och som är så nära kopplad till själva platsförmedlingsfunktionen att den svårligen kan till-

handahållas av privata företag utan att det strider mot arbetsförmedlingslagen, bör så länge den nuvarande lagen gäller ges av den offentliga arbetsförmedlingen. Det finns emellertid inga samhällsekonomiska effektivitetsargument för att alla slag av "fördjupad rekryteringsservice" ska tillhandahållas utan betalning. Inte heller finns det samhällsekonomiska motiv för en kriminalisering av t.ex. uthyrning av arbetskraft. Vad som behövs är sådana regler att detta sker i arbetsrättsligt ordnade former.

Ett alternativ är att privata förmedlingar säljer sådana tjänster som går utöver vad som innefattas i ren platsförmedlingsservice, dvs tillhandahållandet av sådan extensiv och intensiv information som de tidigare resonemangen har gällt. *Ett annat* alternativ är förstås att sådan service produceras mot betalning av den offentliga arbetsförmedlingen. Utrymmet för sådan fördjupad förmedlingsservice får skapas antingen genom effektivisering av övrig verksamhet eller genom tillskott av resurser. I annat fall skulle ju en satsning på sådan service innebära minskade resurser för andra delar av förmedlingarnas verksamhet. Då skulle det samhällsekonomiska nettot av att tillhandahålla nya förmedlingstjänster mycket väl kunna bli negativt.

Det finns en aspekt på den offentliga arbetsfsörmedlingens roll som inte har berörts hittills. Det gäller deras uppgift att påverka arbetsmarknadens funktionssätt så att en segmentering av arbetsmarknaden motverkas. Arbetsgivarnas sökintäkter, deras nytta av rekrytering, beror av produktiviteten i vid mening hos dem som anställs. Om arbetsförmedlingen förhöll sig helt neutral till "marknadens sortering av arbetssökande", skulle de som av olika skäl har en låg förväntad produktivitet hela tiden hamna sist i rangordningen av kandidater till lediga platser. De skulle då kunna få mycket långa arbetslöshetstider som ger upphov till dels betydande individuella välfärdsförluster, dels samhällsekonomiska kostnader förknippade med förlust av kunskaper och färdigheter. I värsta fall kan lång arbetslöshet resultera i definitiv utslagning från arbetsmarknaden. En viktig uppgift för en offentlig arbetsförmedling är därför att kompensera för den segmentering av arbetsmarknaden som arbetsgivares rekryteringsbeteende, som förstås styrs av företagsekonomiska överväganden, lätt kan ge upphov till. För den uppgiften har förmedlingen stöd av olika arbetsmarknadspolitiska medel som arbetsmarknadsutbildning, arbetsmarknadsinstitutens verksamhet osv. Det kan nämnas att även från arbetsgivarhåll motiverades inrättandet av en offentlig arbetsföremdling i Sverige med att förmedlingen av arbete inte borde vara helt anförtrodd åt marknadens krafter.

Tabellbilaga till kapitel 3

Tabell 3 B:1 Arbetsmarknadsverkets utgifter 1970/71 – 1975/76 (Utifrån den verksamhetsredovisning – programindelning som gällde från 1982/83. Överslagsmässiga översättningar till nedanstående indelning har skett för tidigare år) 1000-tal kr.

Verksamhet/program	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76
Arbetsmarknadsservice	251 853	295 985	330 844	363 743	419 629	530 457
därav						
Arbetsmarknadsinformation	184 200	221 800	244 700	298 200	359 300	465 800
Geografisk rörlighet	55 200	56 200	55 000	65 100	60 300	64 700
Arbetsmarknadsutbildning	557 676	709 367	785 651	883 134	860 741	1 010 313
därav						
företagsutbildn för permitteringshotade	-	500	-	900	1 100	19 000
övrig företagsutbildning			7 800	27 800	13 500	1 800
Sysselsättningsskapande åtgärder	656 691	1 568 117	1 815 896	1 523 921	1 107 576	1 250 336
därav						
Beredskapsarbeten	624 000	1 482 500	1 740 700	1 488 600	1 067 000	1 193 400
Industribeställningar	5 200	42 700	49 400	1 900	500	43 900
Stöd till lageruppbyggnad	-	-	112 999	30 162	1 140	236 589
Regionalpol stöd: Bidragsverksamhet	85 262	123 221	118 244	222 071	234 194	210 999
Lokaliseringslån	252 567	313 224	221 434	305 129	489 960	395 464
Åtgärder för flyktingar	19 248	16 752	15 172	24 573	31 796	42 460
Särskilda åtg för arbetsanpassning	307 900	372 300	417 157	520 530	709 489	930 795
Yrkesinriktad rehabilitering	-	-	-	-	-	-
Kontant stöd vid arbetslöshet	257 178	462 571	435 154	507 027	663 396	671 764
Totalförsvarsverksamhet	12 835	16 854	15 408	21 872	23 505	24 827
Anskaffning av utrustning	25 739	19 304	14 584	8 413	9 244	5 288
Förvaltning av utrustning	-	-	-	−6 528	− 931	− 48
Summa (löpande priser)	2 426 949	3 897 695	4 282 543	4 409 047	4 549 739	5 309 244
Andel av BNP (%)	1,5	2,3	2,6	2,1	1,8	1,9

Källa: AMS, ekonomienheten

Tabell 3 B:1 Arbetsmarknadsverkets utgifter 1976/77–1981/82. (Utifrån den verksamhetsredovisning – programindelning som gällde från 1982/83. Överslagsmässiga översättningar till nedanstående indelning har skett för tidigare år) 1000-tal kr.

Verksamhet/program	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82
Arbetsmarknadsservice	604 924	776 599	876 631	997 024	1 016 975	1 119 948
därav						
Arbetsmarknadsinformation	531 200	670 800	739 800	831 700	885 100	949 100
Geografisk rörlighet	72 600	104 500	136 800	165 300	176 800	170 800
Arbetsmarknadsutbildning	1 955 975	3 146 822	3 653 716	3 714 478	3 147 573	3 384 682
därav						
företagsutbildn för permitteringshotade	90 400	482 800	271 500	34 300	18 400	57 075
övrig företagsutbildning	5 800	9 700	9 200	23 200	50 600	47 300
Sysselsättningsskapande åtgärder	2 000 652	3 490 529	3 273 354	3 290 441	2 857 741	3 042 687
därav						
Beredskapsarbeten	1 796 900	3 141 900	2 928 000	3 130 600	2 732 900	2 778 500
Industribeställningar	174 300	299 300	289 600	87 700	53 200	18 700
Stöd till lageruppbyggnad	954 506	295 251	6 322	−168	−48	−16
Regionalpol stöd: Bidragsverksamhet	245 778	190 655	179 112	200 676	376 629	329 411
Lokaliseringslån	368 710	478 773	306 014	575 137	555 018	428 778
Åtgärder för flyktingar	102 038	79 823	102 785	174 815	175 617	211 320
Särskilda åtgärder för arbetsanpassning	1 176 549	1 378 752	1 489 094	1 639 512	1 533 316	1 840 235
Yrkesinriktad rehabilitering	-	-	-	157 967	439 773	498 302
Kontant stöd vid arbetslöshet	791 401	1 294 041	1 793 182	1 870 331	2 117 528	3 322 022
Totalförsvarsverksamhet	32 602	41 724	51 456	71 542	70 831	85 667
Anskaffning av utrustning	12 904	8 273	10 738	11 140	3 578	3 989
Förvaltning av utrustning	589	−1178	−2422	−6926	−1765	14 616
Summa (löpande priser)	8 246 628	11 180 064	11 739 982	12 694 969	12 343 413	14 281 642
Andel av BNP (%)	2,6	3,2	3,0	2,8	2,5	2,7

Källa: AMS, ekonomienheten

Tabell 3 B:1 Arbetsmarknadsverkets utgifter 1982/83–1988/89 (Utifrån den verksamhetsredovisning – programindelning som gällde från 1982/83. Överslagsmässiga översättningar till nedanstående indelning har skett för senare år), 1000-tal kr.

Verksamhet/program	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89
Arbetsmarknadsservice	1 169 169	1 314 308	1 499 962	2 072 617	2 284 722	2 104 779	2 248 193
därav							
Arbetsmarknadsinformation	1 022 207	1 094 868	1 155 117	1 681 837	1 901 688	1 928 516	2 117 505
Geogafisk rörlighet	146 962	219 440	344 845	390 780	383 034	166 365	117 906
Utredningskostnader	-	-	-	-	-	9 898	12 782
Arbetsmarknadsutbildning	3 810 847	3 981 526	3 902 625	4 514 456	4 959 692	5 657 832	5 989 863
därav							
Företagsutbildning förpermitteringshotade	109 033	96 487	20 433	9 008	3 516	6 974	6 270
Övrig företagsutbildning	55 000	29 600	90 410	142 784	15 4061	155 503	176 740
Sysselsättningsskapande åtgärder	4 731 239	6 126 928	5 116 483	3 598 960	2 953 344	2 317 811	2 073 349
därav							
Beredskapsarbeten	4 298 924	4 853 907	3 611 936	2 739 143	2 354 510	1 731 077	1 310 995
Industribeställningar	94 908	219 544	88 753	77 140	19 910	9 672	6 419
Rekryteringsstöd			1 266 902	709 197	491 144	442 346	138 770
Inskolningsplatser	-	-	-	-	-	82 890	108 790
Åtgärder för deltidsarbetslösa						19 970	55 632
Offentligt skyddat arbete	-	-	-	98 529	295 336	349 164	351 660
Ungdomslag		147 240	1 540 556	1 660 634	1 465 187	966 236	593 411
Textilindustristöd			217 869	180 705	141 557	113 850	86 477
Regionalt stöd: Bidragsverksamhet	513 322	330 863	467 300	551 000			
Lokaliseringslån	365 896	171 128	195 128	183 000	905 000	1 283 000	1 114 000
Åtgärder för flyktingar	220 128	271 651	503 357	86 135	-	-	-
Särskilda åtgärder för arbetsanpassning	2 010 744	2 261 809	2 563 264	2 843 615	3 286 113	3 543 463	3 781 070
Yrkesinriktad rehabilitering	604 040	620 591	660 072	704 839	789 398	867 839	971 936
Kontant stöd vid arbetslöshet	4 525 464	6 090 942	6 580 478	6 249 670	7 173 457	7 204 366	6 699 839
Totalförsvarsverksamhet	54 786	21 981	23 210	7 030	8 323	16 290	13 760
Anskaffning av utrustning	2 355	3 427	2 604	5 524	25 569	24 236	9 465
Förvaltning av utrustning	-576	-216	670	- 2 554	-2 519	4 829	-427
Summa löpande priser	18 008 040	21 781 162	23 273 650	22 754 170	24 285 179	24 556 555	23 988 228
Andel av BNP (%)	3,0	3,3	3,2	2,9	2,9	2,7	2,4

Källa: AMS, ekonomienheten

Tabell 3 B:2 Genomsnittligt antal personer i sysselsättningsskapande resp anpassningsunderlättande arbetsmarknadspolitiska åtgärder 1970–1988, 1000-tal

Åtgärdskategori	1970	1972	1974	1975	1978	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Företagsutbildning	4,9	6,4	9,6	8,0	13,3	1,7	1,9	2,2	2,9	2,6	2,8	3,4	3,2	3,7
Beredskapsarbete	14,6	32,4	23,4	16,6	45,7	24,5	24,8	43,1	58,8	43,6	25,1	19,2	16,7	14,0
Samhall (tidigare skyddat arbete)	10,8	12,8	15,1	16,0	17,2	21,6	22,6	23,4	24,6	25,3	26,4	27,6	28,2	28,7
Anställning med lönebidrag (tidigare halvskyddat arbete resp. arkivarbete)	9,6	12,2	20,2	22,6	27,0	29,7	31,6	34,0	36,0	37,3	39,4	41,2	42,8	44,0
Offentligt skyddat arb.												4,8	5,5	5,7
Yrkesindtrod/uppföljningsprogram							6,2	8,6	4,9	4,2	2,3	1,6	1,0	0,8
Ungdomsplatser								4,3	14,0	14,4	11,3	9,9	9,5	8,0
Ungdomslag										30,5	30,5	23,7	17,9	10,1
Rekryteringsplatser och inskolningsplatser										20,6	14,6	9,5	5,1	6,2
Summa sysselsättningssättningsskapande åtgärder	39,9	63,8	68,3	63,2	103,2	77,5	87,1	115,6	141,2	178,5	152,4	140,9	129,9	121,2
därav arbetsvårdsåtgärder	20,4	25,0	35,1	38,6	44,2	51,3	54,2	57,4	60,6	62,6	65,8	73,6	76,5	78,4
Anpassningsunderunderlättande åtgärder a)	30,9	38,8	33,2	30,2	50,4	46,6	36,0	39,7	42,8	42,1	38,5	38,9	41,1	45,7
Totalt i åtgärder	70,8	102,6	101,5	93,4	153,6	124,1	123,1	155,3	184,0	220,6	190,9	179,8	171,0	166,9
Procent av AK	1,8	2,6	2,5	2,3	3,6	2,9	2,8	3,6	4,2	5,0	4,4	4,0	3,8	3,7
Arbetslöshetstal	1,5	2,7	1,9	1,6	2,2	2,0	2,5	3,2	3,5	3,1	2,8	2,7	1,9	1,6
Antal sysselsatta	3 854	3 863	3 965	4 062	4 115	4 234	4 222	4 229	4 224	4 255	4 299	4 269	4 337	4 399

Källa: SOU 1984:31, AMS, SCB och SÖ

a) Arbetsmarknadsutbildning (exkl företagsutbildning) och yrkesinriktad rehabilitering (AMI)

Litteraturförteckning

Holmlund, B (1990) *Svensk lönebildning – teori, empiri, politik.* Bilaga 24 till LU90, Allmänna Förlaget, Stockholm.

Johannesson, J. (1989) *On the Composition and Outcome of Swedish Labour Market Policy*. EFA.

Persson-Tanimura, I. och Johannesson, J. (1987) *Arbetsmarknaden inför 1990-talet – anpassningsförmåga och anpassningsproblem*, Bilaga 4 till LU87, Allmänna Förlaget, Stockholm.

Schager, N.H. (1985) *The Replacemend of the UV-curve with a New Measure of Hiring Efficiency*, Working paper No. 149, 1985, Industriens Utredningsinstitut, Stockholm.

Offentliga utredningar m.m.

SOU 1974:29, Att utvärdera arbetsmarknadspolitik (EFA)

SOU 1978:60, Arbetsmarknadspolitik i förändring (EFA)

SOU 1984:31, Arbetsmarknadspolitik under omprövning (EFA).

PLOG, Underlag del 1, Arbetsförmedlingens uppgifter, AMS1979, Stockholm.

4 Mått på arbetsförmedlingens funktionssätt*

4.1 Inledning

En väl fungerande arbetsförmedling karakteriseras av att arbetssökande och lediga platser paras ihop snabbt och med gott resultat för båda parter.[1] "Gott resultat" har två dimensioner. Det är för det första inte självklart att en arbetssökande hittar ett (lämpligt) arbete. Frågan om arbetsplacering är m a o grundläggande. Därtill kommer frågor om arbetsplaceringens kvalitet. Motsvarande gäller för en ledig plats. Huruvida platsen kan tillsättas eller inte (med lämplig arbetskraft) är den grundläggande frågan. Men arbetsgivaren vill också tillsätta platsen med så produktiv arbetskraft som möjligt.

Arbetsförmedlingens funktionssätt kan följaktligen för både arbetssökande och lediga platser beskrivas i tre dimensioner, nämligen 1) matchningens omfattning, 2) väntetiden på matchning och 3) matchningens kvalitet. Väntetider på matchning är redan etablerade indikatorer på arbetsförmedlingens funktionssätt.[2] Statistik om arbetssökandetider och vakanstider är också sedan länge tillgänglig i Sverige, även om vakansstatistiken är något svårtolkad.[3]

Matchningens omfattning har varit mindre uppmärksammad. Information om matchningsandelar för sökande och platser har inte heller funnits förrän de senaste åren. Med matchningsandelar avses då närmare bestämt *tillsättningsandelen* för platser (den andel av platsutflödet som tillsätts) och *placeringsandelen* för sökande (den andel av sökandeutflödet som arbetsplaceras, dvs får arbete på öppna marknaden).

Här skall vi studera såväl matchningsandelar som matchningstider. Mått på matchningens kvalitet är såväl principiellt som praktiskt ett betydligt svårare problem och kan tyvärr ännu inte integreras i analysen.[4]

Hur långa är då matchningstiderna och hur stora är matchningsandelarna? Den genomsnittliga vakanstiden är 3–4 veckor. Den genomsnittliga

* Detta kapitel har skrivits av docent Ante Farm. – Författaren tackar Anders Björklund, Lennart Delander, Harald Niklasson, Jörgen Ohlsson och Eskil Wadensjö för värdefulla synpunkter på tidigare utkast.

[1] Formuleringen är hämtad från Persson-Tanimura (1974 s. 91).

[2] Jfr t ex Persson-Tanimura (1974 s. 166).

[3] Jfr Wadensjö (1978).

[4] En näraliggande indikator på en arbetsplacerings kvalitet är dess varaktighet (jfr Persson-Tanimura 1974 s. 166). Inom ramen för AMS arbetssökandestatistik är det också fullt möjligt att indikera varaktighet med hjälp av återinskrivningstid för avaktualiserade sökande som erhållit arbete. Möjligheten har dock ännu inte utnyttjats.

arbetssökandetiden är 4–5 månader för samtliga arbetssökande (inklusive ombytessökande men exklusive personer i åtgärder) vid arbetsförmedlingen.[5] Andelen platser som tillsätts är ungefär 90 procent (som vi skall se i avsnitt 4.2). Andelen arbetssökande som arbetsplaceras på öppna marknaden är ungefär 40 procent (som vi skall se i avsnitt 4.3). Resten placeras i arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller lämnar arbetskraften. En betydande andel återkommer naturligtvis inom kort som aktiv arbetssökande, och får förr eller senare arbete, men de får alltså inte arbete vid det första söktillfället.

Väntetiden är tydligen mycket längre för sökande än för platser. Nästan alla platser tillsätts dessutom, medan mindre än hälften av de arbetssökande får jobb vid det första söktillfället.

Jag skall här försöka förklara dessa skillnader med utgångspunkt från det faktum att inflödet av sökande är (permanent) större än inflödet av vakanser på arbetsmarknaden. Platstillgången, mätt med antalet nytillkomna platser per nytillkommen sökande, är m a o mindre än 1. Denna grundläggande asymmetri har, som vi skall se, flera viktiga konsekvenser för arbetsmarknadens och arbetsförmedlingens funktionssätt.

Vad finns det nu för bevis att platstillgången är mindre än 1, och hur stor är egentligen platstillgången mera exakt? Låt oss först utgå från platstillgången sådan den registreras vid arbetsförmedlingen. Det visar sig att antalet nyanmälda platser per nyanmäld sökande vid arbetsförmedlingen ökade från 0,74 år 1984 till 1,20 år 1988. Dessa siffror motsäger förvisso inte hypotesen att platstillgången i genomsnitt, sett över en hel konjunkturcykel, är lika med 1, med värden under 1 under lågkonjunktur och värden över 1 under högkonjunktur. Men vi skall också se, i avsnitt 4.2, att hälften av förmedlingens platser tillsätts med sökande som inte är anmälda vid förmedlingen. Samtidigt skall vi se att förmedlingssökande har tillgång till vid förmedlingen oregistrerade platser i mycket ringa utsträckning. Sammantaget tyder detta på att den "effektiva" tillgången på platser för förmedlingssökande är ungefär hälften av den registrerade, och därmed ungefär lika med 0,5 i stället för 1.

Vårt mått på platstillgång utgår från samtliga arbetssökande, alltså inte bara arbetslösa arbetssökande utan också ombytessökande. När man studerar matchningsprocesserna på arbetsmarknaden är det viktigt att man mot samtliga lediga platser ställer samtliga arbetssökande, alternativt att man mot arbetslösa arbetssökande ställer den andel av platserna som är tillgängliga för arbetslösa, och alltså rensar bort platser som tillsätts med ombytessökande.[6] Ombytessökande som får jobb inducerar visserligen i

[5] För arbetslösa är storleksordningen densamma, såväl enligt arbetsförmedlingsstatistiken som enligt arbetskraftsundersökningarna; jfr t ex Björklund (1990).

[6] Direkt information om platser tillsatta med ombytessökande finns inte idag, men inom ramen för AMS undersökningar av avaktualiseringsorsak för lediga platser (se bilaga 1) skulle man åtminstone kunna mäta den andel av platser tillsatta med förmedlingssökande som tillsätts med ombytessökande vid förmedlingen. Eftersom nästan alla arbetslösa arbetssökande är registrerade vid förmedlingen, kan man också sluta sig till att de 50 procent av de registrerade platserna som tillsätts med oregisterade sökande i regel tillsätts med ombytessökande.

regel lediga platser på sin gamla arbetsplats,[7] men dessa platser ingår också i vakansstatistiken.

För att förstå de arbetslösas möjligheter att få arbete är det alltså viktigt att ta hänsyn till den konkurrens om de lediga platserna som de möter från ombytessökande. Men de ombytessökandes situation förtjänar också självständig uppmärksamhet. Gränsen mellan de arbetslösas och de ombytessökandes sysselsättningsproblem är inte knivskarp. Många ombytessökande, åtminstone vid arbetsförmedlingen, kan ha minst lika allvarliga problem som arbetslösa, något som man på senare tid i växande utsträckning blivit varse och betonat.[8]

Att platstillgången blir mindre än 1 när man ställer de lediga platserna mot samtliga arbetssökande, inklusive ombytessökande, är egentligen inte så konstigt. I princip kan ju alla sysselsatta inte bara fundera på att byta jobb utan faktiskt konkurrera om jobb. Någon motsvarighet till ombytessökande finns inte heller för lediga platser. En arbetsgivare kan inte utannonsera en tjänst som redan är besatt (om det inte är fråga om vikariat).

Men hur bestäms graden av sökandeöverskott mera exakt när den nu inte är lika med 1? Vilka faktorer tenderar att minska förhållandet mellan inflödet av sökande och inflödet av platser, och vilka faktorer tenderar att öka det? Sådana frågor, om graden av sökandeöverskott " i jämvikt", skall vi emellertid inte studera här. Vi skall nöja oss med att konstatera – och dokumentera – faktum, och i stället koncentrera uppmärksamheten på detta faktums konsekvenser.

Den fortsatta analysen av mått på arbetsförmedlingens funktionssätt är upplagd på följande sätt. De mått vi studerar är för sökande genomsnittlig arbetssökandetid och placeringsandel och för vakanser genomsnittlig vakanstid och tillsättningsandel. Vi skall se hur dessa mått är relaterade till varandra, och hur de kan återföras på mera grundläggande faktorer, inklusive tillgången på platser.

I avsnitt 4.2 uppmärksammar vi vakansmåtten och särskilt frågan hur andelen tillsatta platser kan uppskattas med hjälp av ett par AMS-undersökningar av avaktualiseringsorsak för lediga platser. Vi uppskattar också det antal platser som effektivt sett är tillgängliga för förmedlingssökande, när hänsyn tas till konkurrensen från oregistrerade sökande.

De sökandes arbetsplacering analyseras i avsnitt 4.3 med utgångspunkt från AMS statistik om avaktualiseringsorsak för arbetssökande. Vi uppskattar också platstillgången på hela arbetsmarknaden samt arbetsförmedlingens marknadsandelar.

Den genomsnittliga arbetssökandetiden relateras i avsnitt 4.4 till platstill-

[7] Man kan visa att den "multiplikation" av ett visst nettoinflöde av vakanser (i_v) som tillsättning med ombytessökande ger upphov till anges av formeln

$$I_v = \frac{i_v}{1 - rad},$$

där d betecknar den andel av platserna som tillsätts, a den andel av de tillsatta platserna som tillsätts med ombytessökande och r den andel av de frivilliga avgångarna som företagen vill ersätta.

[8] Se t ex avsnitt 4.5 i Landin m fl (1989).

gång och exitintensitet, dvs den andel av de sökande som per vecka upphör arbetssökandet utan arbetsplacering. Vi studerar också möjligheterna att reducera arbetssökandetiden genom intensifierad arbetsförmedling.

Frågor om mått på arbetsmarknadens funktionssätt blir oundvikligen rätt tekniska. Huvudresultaten av analysen i avsnitten 4.2–4.4 sammanfattas därför relativt utförligt i avsnitt 4.5. Många läsare kanske föredrar att börja med detta avsnitt.

I texten hänvisas ofta till några (opublicerade) AMS-undersökningar, vars resultat belyser arbetsförmedlingens ställning och avsevärt underlättar tolkningen av arbetsförmedlingsstatistiken. De presenteras och sammanfattas i bilaga 1.

De mått på arbetsförmedlingens och arbetsmarknadens funktionssätt som utvecklas i det följande kan sägas utgöra en rättfram generalisering av det traditionella UV-måttet inom ramen för den stokastiska flödesansats som Charles Holt initierat inom arbetsmarknadsforskningen. Detta utvecklas närmare i bilaga 2, som främst riktar sig till specialisterna på området.

Eftersom de mest centrala måtten i föreliggande studie förutsätter den statistik om arbetssökandes avaktualiseringsorsak som infördes 1984, är det här inte meningsfullt att diskutera utvecklingen för tidigare år. Alla tidsserier börjar därför här med 1984.

4.2 Matchningsintensitet och matchningsandel

En arbetsmarknad är – om vi bortser från lönebildningen – en institution för produktion av nyanställningar. En nyanställning kan uppfattas som en matchning mellan en arbetssökande och en ledig plats. Produktionsprocessen kan följaktligen karakteriseras som en matchningsprocess, med sökande och platser som "input" och nyanställningar som "output".

Låt närmare bestämt S och V beteckna antalet sökande och antalet vakanser (vid en viss tidpunkt) och H antalet nyanställningar ("hirings") per vecka. Om antalet sökande är mindre än antalet vakanser kan antalet nyanställningar per vecka inte överskrida antalet sökande. Antalet nyanställningar per vecka som andel av det maximalt möjliga blir då lika med H/S. På en marknad med sökandeöverskott är det på motsvarande sätt inte antalet sökande utan antalet vakanser som begränsar anställningsproduktionen, och ett normerat mått på *matchningsintensitet* blir då H/V i stället för H/S.

Sammanfattningsvis får vi alltså matchningsmåttet

$$m = H/V \text{ när } V \leq S,$$
$$m = H/S \text{ när } S \leq V,$$

ett mått som även antyds av Schager (1987), dock endast för situationer med kraftig obalans på arbetsmarknaden (depression eller överhettning). För normala förhållanden föreslår Schager måttet H/SV, som kan sägas utgöra en vidareutveckling av det traditionella UV-måttet med hjälp av modern

flödesstatistik.[9] Genom att inte dividera H med produkten av S och V i alla situationer, utan med V när V är begränsande och med S när S är begränsande, anpassar vi måttet till de kvalitativa skillnader som råder mellan marknader med sökandeöverskott och marknader med platsöverskott.

Antag att det råder överskott av arbetssökande. Då kan vi skriva

$$H = mV,$$

och uppfatta m som den genomsnittliga sannolikheten för en av de V platserna att bli tillsatt inom en vecka. Låt vidare d beteckna *matchningsandelen*, dvs den andel av de avaktualiserade vakanserna som tillsätts,[10] så att

$$H = dA_v,\ 0 < d \leq 1,$$

där A_v betecknar antalet avaktualiserade vakanser per vecka.

Vi kan uppfatta såväl matchningsintensiteten m som matchningsandelen d som mått på "friktionen" på arbetsmarknaden. På en arbetsmarknad med överskott på arbetssökande borde en arbetsgivare i "idealfallet" alltid kunna tillsätta en ledig plats (d = 1) och dessutom alltid kunna göra det omedelbart (m = 1). Matchningsandel och matchningsintensitet mäter avvikelser från detta "idealfall".

Genom att sammanställa ovanstående uttryck får vi

$$A_v = mV/d.$$

Om utflödet av avaktualiserade vakanser per vecka (A_v) är mindre än inflödet av nyanmälda vakanser per vecka (N_v), så kommer beståndet av vakanser (V) att växa ända tills utflödet blir lika stort som inflödet, dvs ända tills

$$mV/d = N_v.$$

Om omvänt utflödet är större än inflödet kommer beståndet att avta tills ovanstående likhet (flödesjämvikt) är uppfylld. Beståndet av vakanser kommer m a o att anpassa sig till inflödet (och till matchningsparametrarna m och d om dessa ändras) enligt

$$V = dN_v/m.$$

Eftersom vakansflödena är stora jämfört med bestånden (se tabell 4:1) kan denna anpassning antas ske relativt snabbt. Om exempelvis vakansbeståndet ökar under en längre period, beror detta inte på att inflödet är större än utflödet under denna period, utan på att inflödet (och samtidigt utflödet) ökar under perioden (eller på att matchningsparametrarna m och d ändras).

[9] Användningen av den s k UV-kurvan som mått på arbetsmarknadens anpassningsförmåga innebär nödvändigtvis att 1/UV = m uppfattas som mått på anpassningsförmåga (och 1/m som mått på friktion). Detta mått utgår från föreställningen att UV = 0 och därmed m = ∞ på en "friktionsfri" marknad, där man inte samtidigt kan ha positiva bestånd av arbetslösa (U) och vakanser (V). Måttet förutsätter enbart traditionell tvärsnittsstatistik om arbetslösa och vakanser.— För en mer detaljerad analys av UV-kurvan, se bilaga 2.

[10] På en marknad med vakansöverskott definieras matchningsandelen på motsvarande sätt som den andel av de sökande som får arbete.

Tabell 4:1 Nyanmälda, avaktualiserade och kvarstående lediga platser (med mer än 10 dagars varaktighet) vid arbetsförmedlingen. Årsmedeltal för hela riket 1984–88. 1000-tal.

År	Nyanmälda per månad N_v	Avaktualiserade per månad A_v	Kvarstående vid månadens slut K_v
1984	44,9	44,4	28,5
1985	48,6	48,2	35,8
1986	47,6	47,4	38,8
1987	52,6	52,2	45,9
1988	62,3	62,1	51,9

Källa: AMS (Statistiksektionen).

I flödesjämvikt kan beståndet av vakanser återföras på inflöde och varaktighet enligt den välkända formeln

$$V = N_v D_v,$$

där D_v betecknar den genomsnittliga vakanstiden.[11]

Av denna och föregående formel följer det dessutom att vakanstiden D_v i sin tur kan dekomponeras enligt

$$D_v = d/m.$$

Denna dekomponering visar bl a att minskad vakanstid inte utgör något helt oproblematiskt mått på "matchningseffektivitet". En kort vakanstid kan bero på hög matchningsintensitet (m), vilket i regel torde vara något positivt, men den kan också bero på låg matchningsandel (d).

Vakansstatistik

Låt oss nu undersöka möjligheterna att mäta matchningsintensitet och matchningsandel med hjälp av tillgänglig statistik. Frågan är då till att börja med om det totalt sett är tillgången på sökande eller tillgången på platser som begränsar nyanställningsproduktionen. Vi kan belysa denna fråga genom att ställa antalet arbetssökande (inklusive ombytessökande) mot antalet lediga platser vid arbetsförmedlingen.

I tabell 4:2 görs detta för de senaste åren. Vi ser att antalet arbetssökande vid arbetsförmedlingen varje år överstiger antalet lediga platser med god marginal, även om antalet kvarstående platser per kvarstående sökande ökar från 0,11 under 1984 till 0,21 under 1988.

[11] Jfr t ex Björklund (1981).

Tabell 4:2 Vid månadens slut kvarstående arbetssökande (i kategori 1–4) och lediga platser (med mer än 10 dagars varaktighet) vid arbetsförmedlingen. Årsmedeltal för hela riket 1984–88. 1000-tal.

År	Sökande K_s	Platser K_v	Platstillgång K_v/K_s
1984	265	28,5	0,11
1985	259	35,8	0,14
1986	266	38,8	0,15
1987	267	45,9	0,17
1988	243	51,9	0,21

Anmärkning: Arbetssökande (i kategori 1–4) omfattar arbetslösa (kategori 1), arbetssökande utan arbete som inte kan ta arbete omedelbart (kategori 2), arbetssökande med tillfälligt arbete (kategori 3) samt arbetssökande med varaktigt arbete (kategori 4).

Källa: AMS (Statistiksektionen) för platser och Landin (1989, tabellbilaga) för sökande.

I tabell 4:3 redovisas genomsnittlig vakanstid, matchningsandel och matchningsintensitet för platser anmälda till arbetsförmedlingen. Matchningsandelen har här uppskattats, för 1985 och 1986, med hjälp av AMS (opublicerade) undersökningar av avaktualiseringsorsak för lediga platser för 1985 och 1986. Dessa undersökningar har emellertid framför allt utformats som en komplettering av den löpande statistiken om platser tillsatta genom anvisning och belyser därför endast indirekt matchningsandelen (se bilaga 1). Även om storleksordningen (0,9) bör vara korrekt.[12] kan vi alltså ännu inte redovisa någon egentlig statistik om matchningsandelen och dess utveckling.

Tabell 4:3 Genomsnittlig vakanstid, matchningsandel och matchningsintensitet för lediga platser (med mer än 10 dagars varaktighet) vid arbetsförmedlingen. Årsmedeltal för hela riket 1984–88.

År	Vakanstid i veckor K_v/N_v	Matchnings-andel d	Matchnings-intensitet per vecka dA_v/K_v
1984	2,7		0,32
1985	3,2	0,92	0,28
1986	3,5	0,94	0,25
1987	3,8		0,24
1988	3,6		0,25

Anmärkning: Eftersom man i arbetsförmedlingsstatistiken mäter flöden per månad har jag dividerat med 52/12 =4,3 för att få matchningsintensiteten uttryckt i sannolikhet per vecka, och multiplicerat med 4,3 för att få den genomsnittliga vakanstiden uttryckt i veckor. Vid uppskattning av matchningsintensiteten har d antagits vara lika med 0,9 för alla år.

Källor: Tabell 4:1 för N_v, A_v och K_v samt bilaga 1 för d.

[12] Katherine Abraham (1983 s. 713) refererar ett par pilotundersökningar av "discouraged vacancies" i U.S.A. som tyder på samma storleksordning.

Eftersom matchningsintensiteten är beroende av matchningsandelen, enligt formeln

$$m = dA_v/V,$$

blir också den redovisade matchningsintensiteten i viss mån osäker. I tabellen har jag antagit att matchningsintensitetens utveckling framför allt påverkas av A_v/V (och att d = 0,9 för alla år).

Konkurrens om förmedlingens platser och förmedlingens sökande

Enligt tabell 4:3 tillsätts uppskattningsvis 90 procent av de platser som anmäls till arbetsförmedlingen. Alla platser tillsätts emellertid inte med vid förmedlingen registrerade sökande. Uppskattningsvis 50 procent tillsätts med oregistrerade sökande, enligt AMS undersökningar av avaktualiseringsorsak för lediga platser (se bilaga 1). Registrerade sökande möter alltså en betydande konkurrens om förmedlingens platser från oregistrerade sökande. Resultatet av denna konkurrens är att endast hälften av de platser som anmäls till arbetsförmedlingen är tillgängliga för förmedlingssökande.

Konkurrensen mellan registrerade och oregistrerade arbetsgivare om registrerade arbetssökande kan på motsvarande sätt belysas av statistik om avaktualiseringsorsak för arbetssökande. Sådan statistik finns också löpande fr o m 1984. Statistiken mäter emellertid inte direkt den andel av arbetsplacerade sökande som får en oregistrerad plats.

Att mäta denna andel löpande, och för samtliga avaktualiserade sökande, är inte heller nödvändigt. För att belysa arbetsförmedlingens effektiva täckning av de vakanser som är aktuella för de förmedlingssökande, vore det tillräckligt att mäta placering med registrerad eller oregistrerad plats för ett urval av arbetsplacerade sökande.

Men existerande statistik – som diskuteras mer i detalj i nästa avsnitt – ger faktiskt också, tillsammans med AMS undersökningar av avaktualiseringsorsak för lediga platser, en indirekt uppskattning av andelen arbetsplacerade sökande som får oregistrerade platser. Detta kan vi se på följande sätt.

Arbetssökandestatistiken ger information om antal avaktualiserade sökande per månad som erhåller arbete. Genom att sätta antalet arbetsplacerade per månad i relation till antalet tillsatta platser per månad (dA_v) får vi en uppskattning av den andel av förmedlingens platser som tillsätts med förmedlingssökande. Denna uppskattning är i princip en överskattning, beroende på att antalet arbetsplacerade omfattar såväl arbetsplaceringar med oregistrerade som registrerade platser. För 1985 och 1986 blir den sålunda uppskattade förmedlingsandelen 0,58 för båda åren (jfr tabell 4:7 i nästa avsnitt). Nu är den direkt uppskattade andelen platser tillsatta med förmedlingssökande för 1985 och 1986 0,56 respektive 0,52 (se bilaga 1), dvs obetydligt lägre. Andelen arbetsplacerade sökande som får oregistrerade platser kan med hjälp av dessa uppgifter (och uppgifter om avaktualiserade platser enligt tabell 4:1 och arbetsplacerade sökande enligt

tabell 4:6) uppskattas till 3 procent för 1985 och 10 procent för 1986.[13]

Den slutsats vi kan dra av nivån för dessa uppskattningar är att förmedlingssökande i jämförelsevis liten utsträckning konkurrerar om andra platser än de platser som anmäls till förmedlingen, eller att få sådana platser finns. Den senare tolkningen är förenlig med hypotesen att de flesta lediga platser anmäls till arbetsförmedlingen, en hypotes vi återkommer till i nästa avsnitt. Tills vidare nöjer vi oss med slutsatsen att de platser som är tillgängliga för förmedlingssökande omfattar ungefär hälften av de platser som anmäls till förmedlingen.

4.3 Arbetsplacering och platstillgång

Fr o m november 1983 registrerar AMS arbetssökandestatistik de förmedlingssökandes *avaktualiseringsorsak* . De olika orsaker som urskiljs framgår av tabell 4:4, som också visar utvecklingen under de senaste åren. Bortfallet i statistiken, som framgår av kolumnen "kontakt upphört", utgör ca 15 procent.

Tabell 4:4 Avaktualiserade arbetssökande (i kategori 1–4) per månad vid arbetsförmedlingen. Fördelning efter avaktualiseringsorsak. Årsmedeltal för hela riket 1984–88. 1000-tal.

År	Erhållit arbete	Fortsatt anställn samma arb giv[1]	Lönebidrag	Samhall	Annan orsak[2]	Kontakt upphört[3]	Summa avaktualiserade
1984	21,9	6,2	0,7	0,2	10,6	7,7	47,5
1985	21,1	6,0	0,6	0,3	10,8	7,1	45,8
1986	21,0	5,8	0,6	0,3	10,3	6,5	44,4
1987	20,9	5,7	0,5	0,2	10,0	6,4	43,6
1988	21,3	6,1	0,5	0,3	10,1	6,6	44,8

[1] Avser ombytessökande som avbryter sökandet utan att ha erhållit ett nytt arbete.
[2] Dvs i regel utträde ur arbetskraften (studier, värnplikt, pension, hemarbete etc).
[3] Antecknas när arbetsförmedlingen inte haft kontakt med den sökande på 4 veckor.

Källa: Arbetssökandestatistiken, tabell A.2.6 eller A.1.2 (AMS).

Tabell 4:5 Åtgärdsplacerade arbetssökande (i kategori 1–4) per månad vid arbetsförmedlingen. Fördelning efter åtgärd. Årsmedeltal för hela riket 1984–88. 1000-tal.

År	AMI	AMU	Beredskapsarbete	Ungdomslag	Summa placerade i åtgärd
1984	1,4	5,0	5,9	6,9	19,2
1985	1,4	4,8	4,3	4,0	14,6
1986	1,4	4,8	3,7	3,5	13,4
1987	1,4	5,2	3,2	2,6	12,4
1988	1,6	5,9	2,7	1,5	11,6

Källa: Arbetssökandestatistiken, tabell A.2.6 eller A.1.2 (AMS).

[13] För 1985 får vi (0,58–0,56)·0,9·48,2/25,0 = 0,03 och för 1986 får vi (0,58–0,52) ·0,9·47,4/24,6 = 0,10. – Skillnaden mellan de två åren är knappast reell (utan torde bero på osäkerheten i den indirekta skattningsmetoden).

Tabell 4:6 Avanmälda arbetssökande (i kategori 1–4) per månad vid arbetsförmedlingen. Fördelning efter avanmälningsorsak. Årsmedeltal för hela riket 1984–88. 1000-tal.

	A^a_s	A^e_s Lämnat marknaden		A_s
År	Erhållit arbete	Placerade i åtgärd	Övriga avanmälda	Summa avanmälda
1984	26,1	19,2	21,4	66,7
1985	25,0	14,6	20,8	60,4
1986	24,6	13,4	19,8	57,8
1987	24,5	12,4	19,1	56,0
1988	25,0	11,6	19,8	56,4

Källor: Tabellerna 4:4 och 4:5. – Antalet som erhållit arbete har i tabell 4:6 justerats (proportionellt) för det statistiska bortfallet enligt tabell 4:4 (kolumnen "kontakt upphört").

Antalet avaktualiserade som "erhållit arbete" (på öppna marknaden) framgår närmast av den första kolumnen i tabell 4:4. "Fortsatt anställning samma arbetsgivare" avser ombytessökande som avaktualiseras utan att ha fått ett *nytt* arbete.[14] De kan därför inte medräknas bland de sökande som arbetsplacerats (matchats med en ny plats). I tabell 4:6 har antalet som erhållit arbete justerats (proportionellt) för det statistiska bortfallet.

De personer som upphör arbetssökandet kan i förmedlingsstatistiken antingen avaktualiseras (enligt ovan) eller "placeras i åtgärd". De åtgärdstyper som urskiljs framgår av tabell 4:5, som också redovisar utvecklingen under de senaste åren.

Det totala utflödet av arbetssökande per månad vid arbetsförmedlingen framgår av tabell 4:6. Här införs också beteckningen *avanmälda* arbetssökande (A_s) för summan av avaktualiserade och placerade i åtgärd. De avanmälda har fördelats mellan placerade i arbete (A^a_s), placerade i (arbetsmarknadspolitisk) åtgärd och "övriga avanmälda". Den sista kategorin omfattar framför allt ombytessökande som upphört att söka nytt jobb eller personer som lämnat arbetskraften. Sökande som avanmäls utan arbete upphör – åtminstone för en tid – att aktivt konkurrera om jobb. Härav rubriken "lämnat marknaden" i tabell 4:6 för summan av placerade i åtgärd och övriga avanmälda.

Andelen arbetsplacerade sökande,

$$b = A^a_s/A_s,$$

mäter matchningens omfattning för de sökande (placeringsandelen). Antag nu, som en första approximation,[15] att oregistrerade sökande har samma placeringsandel som vid förmedlingen registrerade sökande (b). Antag också att oregistrerade platser har samma matchningsandel som vid förmed-

[14] Jag utgår då från att sökande som fått nytt arbete hos samma arbetsgivare hänförs till kategorin "erhållit arbete".

[15] Vi återkommer strax till approximationens giltighet.

lingen registrerade platser (d). Då gäller det, enligt det grundläggande matchningsvillkoret på arbetsmarknaden, att

$$dF_v = bF_s,$$

där F_v och F_s betecknar de totala utflödena av vakanser och sökande på hela arbetsmarknaden. Och härav följer det att

$$b = dt$$

i flödesjämvikt, där

$$t = I_v/I_s$$

betecknar platstillgången i hela ekonomin, mätt med antalet nytillkomna vakanser per nytillkommen sökande på hela arbetsmarknaden.

Placeringsandelens jämförelsevis låga nivå (0,42 i genomsnitt enligt tabell 4:7) beror enligt denna överslagskalkyl helt enkelt på att platstillgången är mindre än 1. I själva verket får vi med d = 0,9 och b = 0,42 att t = 0,42/0,9 = 0,47.

Tabell 4:7 Platstillgång, arbetsplacering och förmedlingsandel. Årsmedeltal för hela riket 1984–88.

År	Nyanmälda sökande per månad vid af 1000-tal N_s	Nyanmälda platser per månad vid af 1000-tal N_v	Platstillgång vid af N_v/N_s	Placeringsandel (b) A^a_s/A_s	Förmedlingsandel (f) A^a_s/dA_v
1984	61,0	44,9	0,74	0,39	0,67
1985	56,4	48,6	0,86	0,41	0,58
1986	55,1	47,6	0,86	0,43	0,58
1987	52,3	52,6	1,01	0,44	0,52
1988	51,9	62,3	1,20	0,44	0,44

Anmärkning: Sökande avser arbetssökande i kategori 1–4 och platser avser lediga platser med mer än 10 dagars varaktighet. Placeringsandelen avspeglar framför allt platstillgången totalt på hela arbetsmarknaden, I_v/I_s, medan förmedlingsandelen (den andel av förmedlingens tillsatta platser som tillsätts med förmedlingssökande) framför allt mäter förmedlingens andel av det totala inflödet av sökande på arbetsmarknaden.

Källor: Historiska tabeller, *Arbetsmarknadsstatistik*, 1989:3, Bilaga (AMS) för N_s, tabell 4:1 för N_v och A_v samt tabell 4:6 för A^a_s och A_s. Matchningsandelen d har uppskattats till 0,9 (jfr bilaga 1).

Bakom placeringsandelens uppgång under 80-talet, från 0,39 år 1984 till 0,44 år 1988, ligger antagligen också framför allt en uppgång av platstillgången i hela ekonomin. Inflödet av platser har nämligen ökat, enligt tabell 4:7, medan det totala antalet arbetssökande, enligt SCBs februariundersökningar, varit ungefär konstant. Även om antalet arbetslösa minskat, så har antalet ombytessökande ökat under högkonjunkturåren, enligt tabell 4:8.

Tabell 4:8 Arbetssökande någon gång under året efter sätt att söka arbete. 1000-tal.

	Arbetslösa			Ombytessökande		
År	Genom af	Ej af	Summa	Genom af	Ej af	Summa
1984	355	82	437	180	382	562
1985	313	75	388	172	423	595
1986	270	98	368	162	484	646
1987	230	88	318	155	463	618
1988	190	82	272	146	552	698

Källa: Tidsserier från arbetskraftsundersökningarnas februariundersökningar 1970–1988, *Information från utredningsenheten* 89:8 (AMS).

Tabell 4:9 Andel som söker arbete genom arbetsförmedlingen för arbetssökande någon gång under året. Procent.

År	Arbets-lösa	Ombytes-sökande	Samtliga arbetssökande
1984	81	32	54
1985	81	29	49
1986	73	25	43
1987	72	25	41
1988	70	21	35

Källa: Tabell 4:8

Så långt andelen arbetsplacerade sökande, A^a_s/A_s. Det kan också vara frestande att uppfatta den andel av de tillsatta platserna som tillsätts med förmedlingssökande,

$$f = A^a_s/dA_v,$$

som ett mått på placeringseffektivitet.[16] (Vi antar här att A^a_s endast omfattar arbetsplaceringar med registrerade platser; jfr föregående avsnitt.)

Av tabell 4:7 framgår det att denna förmedlingsandel minskat under 80-talet, från 0,67 år 1984 till 0,44 år 1988, samtidigt som platstillgången vid förmedlingen ökat, från 0,74 år 1984 till 1,20 år 1988. I resultattermer skulle man kunna tolka detta så att förmedlingen trots en gynnsam utveckling av platstillgången inte lyckats upprätthålla sin andel av de tillsatta platserna.

Men genom att sätta in

$$A^a_s = bA_s = dtA_s$$

i uttrycket för förmedlingsandelen, finner vi att

$$f = \frac{N_s/I_s}{N_v/I_v}$$

i flödesjämvikt. Förmedlingens andel av de tillsatta platserna (f) avspeglar alltså inte minst dess andel av inflödet av sökande på arbetsmarknaden (N_s/I_s). Att förmedlingens andel av de tillsatta platserna gått ner så mycket under 80-talet, från 67 procent år 1984 till 44 procent år 1988, kan i själva verket helt förklaras av att dess andel av de arbetssökande gått ner så

[16] Såsom exempelvis i Carlsson (1988 s. 8).

mycket, från 54 procent år 1984 till 35 procent år 1988, enligt arbetskraftsundersökningarnas februariundersökningar (jfr tabell 4:9), medan dess andel av vakanserna varit ungefär konstant (jfr tabell 4:10).

Tabell 4:10 Arbetsförmedlingens andel av inflödet av arbetssökande (N_s/I_s) och dess andel av inflödet av vakanser tillgängliga för arbetssökande (N_v/I_v). Procent.

År	f	N_s/I_s	N_v/I_v
1984	0,67	0,54	0,81
1985	0,58	0,49	0,84
1986	0,58	0,43	0,74
1987	0,52	0,41	0,79
1988	0,44	0,35	0,80

Anmärkning: Den uppskattade vakansandelen avser här arbetsförmedlingens andel av de platser som är tillgängliga för arbetssökande. Därtill kommer platser som tillsätts genom handplockning, dvs med personer som endast i undantagsfall är arbetssökande.

Källor: Arbetsförmedlingens andel av inflödet av arbetssökande har uppskattats med dess andel av arbetssökande någon gång under året enligt Februari-AKU (jfr tabell 4:9). Arbetsförmedlingens andel av inflödet av vakanser har uppskattats med utgångspunkt från den approximativa formeln

$$N_v/I_v = (N_s/I_s)/f,$$

där f betecknar den andel av förmedlingens tillsatta platser som tillsätts med förmedlingssökande enligt arbetssökandestatistiken (jfr tabell 4:7).

Därmed erhåller vi samtidigt en uppskattning av arbetsförmedlingens andel av de lediga platserna under 80-talet, nämligen 80 procent enligt tabell 4:10. Denna uppskattning avser närmare bestämt förmedlingens andel av de lediga platser som tillsätts med arbetssökande. (Övriga platser tillsätts genom handplockning, dvs med personer som inte är registrerade som arbetssökande, varken vid arbetsförmedlingen eller i undersökningar av AKU-typ; vi återkommer strax till detta.) Matchningsvillkoret $dI_v = bI_s$, som är den yttersta grunden för skattningsmetoden, förutsätter nämligen att de lediga platser vi studerar (och som ingår i I_v) tillsätts med arbetssökande, dvs personer som ingår i I_s.

Antaganden

De resultat om förmedlingsandel (f) och placeringsandel (b) som vi hittills härlett bygger ytterst på antagandena att oregistrerade sökande har samma placeringsandel som registrerade sökande (b) och att oregistrerade platser har samma tillsättningsandel som registrerade platser (d). I allmänhet gäller det att

$$f = k\,\frac{N_s/I_s}{N_v/I_v},$$

och att

$$b = kdt,$$

där k är lika med kvoten mellan b/d vid förmedlingen och b/d för hela arbetsmarknaden.[17]

Frågan om korrektionsfaktorn k avviker från 1 är framför allt en fråga om placeringsandelen för oregistrerade sökande avviker från placeringsandelen för registrerade sökande. Man kan argumentera för att registrerade sökande sökt sig till förmedlingen därför att de har svårare än andra att få jobb, och att därför placeringsandelen för registrerade sökande bör vara lägre än genomsnittligt och k därmed mindre än 1. Å andra sidan kan den tendensen motverkas av att oregistrerade sökande (som framför allt är ombytessökande) söker mindre intensivt. A priori kan vi alltså inte utesluta att k = 1.

Det finns också en del indirekt information om k, som tyder på att k är approximativt lika med 1. För att se detta skall vi först utgå från det allmänna uttrycket för förmedlingsandelen f,

$$f = kg/h,$$

där $g = N_s/I_s$ och $h = N_v/I_v$. Uppenbarligen skulle vi kunna mäta k om vi hade statistik om inte bara förmedlingsandelen f och sökandeandelen g utan också vakansandelen h. Nu finns det också en del oberoende uppskattningar av förmedlingens andel av de lediga platserna. De senaste (jfr bilaga 1) pekar på att förmedlingens andel av samtliga lediga platser är ca 70 procent, vilket tyder på att förmedlingens andel av de platser som tillsätts med arbetssökande (h) är *minst* lika med 0,7. Å andra sidan kan andelen vara *högst* lika med 0,9, enligt AMS annonsundersökningar (jfr bilaga 1). Därmed skulle k i genomsnitt under perioden 1984–88 vara minst lika med 0,56·0,7/0,44 = 0,9, där 0,56 är genomsnittet av f och 0,44 genomsnittet av g, och högst lika med 0,56·0,9/0,44 = 1,1.

[17] I allmänhet kan vi skriva

$$b = fdA_v/A_s,$$

där f betecknar den andel av de tillsatta platserna som tillsätts med förmedlingssökande,

$$f = bA_s/dA_v = (b/d)(A_s/A_v).$$

Ur matchningsvillkoret för hela arbetsmarknaden erhåller vi

$$(b/d)_a = F_v/F_s,$$

där $(b/d)_a$ avser kvoten mellan placeringsandel och tillsättningsandel för hela arbetsmarknaden. Härav får vi i flödesjämvikt

$$f = k\,\frac{N_s/I_s}{N_v/I_v}$$

och

$$b = kdt,$$

där

$$t = I_v/I_s$$

mäter platstillgången i hela ekonomin och

$$k = \frac{b/d}{(b/d)_a}$$

betecknar en korrektionsfaktor. Placeringsandelen vid förmedlingen beror alltså i allmänhet inte bara på d och t utan också på eventuella avvikelser vid förmedlingen från det normala beträffande placeringsandel och tillsättningsandel.

Arbetskraftsundersökningarnas februariundersökningar belyser också placeringsandelen. AMS har sålunda för olika kategorier av ombytessökande beräknat andelen som bytt arbetsgivare, dvs placeringsandelen.[18] Det visar sig att placeringsandelen i genomsnitt för åren 1984–88 enligt februariundersökningarna var lika med 0,43 för samtliga ombytessökande på arbetsmarknaden, med 0,47 för ombytessökande vid förmedlingen och 0,41 för övriga ombytessökande. Även detta tyder på att placeringsandelen för sökande vid förmedlingen inte är alltför avvikande, och att korrektionsfaktorn k följaktligen är approximativt lika med 1.

Arbetsförmedlingens marknadsandel

Vi har uppskattat arbetsförmedlingens andel av de platser som tillsätts med arbetssökande till 80 procent. AMS har uppskattat förmedlingens andel av de platser som utannonseras till 90 procent, och dess andel av samtliga lediga platser till 70 procent (se bilaga 1). Av dessa olika marknadsandelar kan vi dra följande slutsatser om de 30 procent av platserna som inte anmäls till förmedlingen: 1) ca 8 procentenheter utannonseras utan att anmälas till förmedlingen, 2) ca 10 procentenheter tillsätts med spontana sökande (tillsätts med arbetssökande även om de inte utannonseras) och 3) ca 12 procentenheter tillsätts genom handplockning (med personer som inte är arbetssökande).[19] Med utgångspunkt från dessa olika rekryteringsformer, som sammanfattas i tabell 4:11, skall vi avslutningsvis i detta avsnitt diskutera orsakerna till att alla lediga platser inte anmäls till arbetsförmedlingen.

Tabell 4:11 Samtliga lediga platser på arbetsmarknaden fördelade efter rekryteringsform. Approximativa uppskattningar för 80-talet. Procent.

Rekryteringsform	Andel
Vid arbetsförmedlingen anmälda lediga platser	70
Annonserade men ej anmälda till af	8
Oannonserade, tillsatta med spontant sökande	10
Oannonserade, tillsatta med ej arbetssökande (handplockning)	12
Summa	100

Källor: Statistik och undersökningar från AMS och SCB enligt bilaga 1 och tabell 4:10.– Arbetsförmedlingens andel av de lediga platserna har här preliminärt uppskattats till 70 procent enligt två pågående AMS-undersökningar (rapporter väntas under 1990).

[18] Se Hedqvist och Strannefors (1989).

[19] De olika procentsatserna erhålls på följande sätt:

$$\frac{(1/0{,}9) - 1}{1/0{,}7} = 0{,}078;$$

$$\frac{(1/0{,}8) - (1/0{,}9)}{1/0{,}7} = 0{,}097;$$

$$\frac{(1/0{,}7) - (1/0{,}8)}{1/0{,}7} = 0{,}124.$$

I lagen (SFS 1976:157) om allmän platsanmälan, som från den 1 oktober 1980 gäller i hela landet, sägs ingenting om annonsering, utan arbetsgivare skall med vissa uppräknade undantag anmäla varje ledig plats till förmedlingen innan någon annan åtgärd vidtages för anställning, oavsett om platsen utannonseras eller inte. Någon närmare undersökning av de oannonserade platserna har visserligen inte gjorts, och vi kan därför inte utesluta möjligheten att en betydande del av de oannonserade platserna är legitima undantag till lagen, dvs närmast korttidsplatser (i princip mindre än 10 dagar och i praktiken kanske något längre), företagsledande positioner eller jobb inom arbetsgivarnas hushåll.

Men det kan också vara så att rekrytering utan annonsering i vissa sammanhang är en naturlig form för rekrytering. Och givet att annonsering upplevs som onödig, eller kanske t o m som direkt olämplig, är det nog betydligt svårare att få företag att följa lagen om allmän platsanmälan än om de ändå måste annonsera för att få sökande. (Då kan de lika gärna annonsera i Platsjournalen, antingen enbart eller som komplement.)

Behovet av annonsering varierar med rekryteringsform. Låt oss här utgå från arbetsförmedlingens indelning av sina lediga platser i platser utan ansökningstid (ca 60 procent) och platser med ansökningstid (ca 40 procent).[20] Andelen platser som tillsätts med förmedlingssökande är betydligt större för platser utan ansökningstid (ca 70 procent) än för platser med ansökningstid (ca 30 procent), enligt AMS undersökningar av avaktualiseringsorsak för lediga platser (se bilaga 1). Platser utan ansökningstid representerar alltså den del av arbetsmarknaden som ligger arbetsförmedlingen närmast.

Platser utan ansökningstid kan förknippas med en rekryteringsform som vi kan kalla för *direktrekrytering*. Arbetssökande anställs då direkt, utan att företaget avvaktar någon särskild ansökningstid. Urtypen för rekryteringsformen är anställning av arbetare vid fabriksportarna. Därmed är det också klart att rekryteringsformen ofta kan associeras med en stor arbetsgivares regelbundna rekrytering av arbetskraft. Antag exempelvis att ett företag behöver nyanställa 10 arbetare per månad. Varje månad anställer då företaget de 10 arbetssökande som kommer först till företaget, förutsatt att de är lämpliga för arbetsuppgifterna.

Företag med regelbunden rekrytering av viss arbetskraft kanske inte alltid behöver annonsera regelbundet efter denna arbetskraft.[21] Den faktiska rekryteringen kan vara tillräcklig annonsering på en ort där information om företagets faktiska beteende lätt sprider sig. Andelen platser som tillsätts med spontana sökande utan annonsering kan uppskattas till ca 10 procent enligt tabell 4:11. Å andra sidan kan särskild annonsering fungera som ett viktigt komplement, både permanent (för att öka tillströmningen av kandidater att välja bland), och för att signalera övergång till en period med ökat rekryteringsbehov.

[20] Jfr Carlsson (1988).

[21] De kanske inte heller *får* annonsera efter arbetskraft, enligt branschöverenskommelser om förbud att konkurrera om arbetskraft med annonsering; se Wadensjö (1988).

En signal till arbetsförmedlingen i form av en platsanmälan markerar företagets rekryteringsbehov och påverkar arbetsförmedlingens bidrag till flödet av sökande till företaget. Den ideala signalen i detta sammanhang är företagets rekryteringsplan, förutsatt att företaget också fortlöpande anmäler sina nyanställningar. I praktiken kan mer svårtolkade signaler förekomma, exempelvis platsnotiser med stort antal platser.[22]

Platser med ansökningstid kan förknippas med en rekryteringsform som vi kan kalla för *konkurrensrekrytering*. Utgångspunkten är då en ledig plats som utannonseras av en arbetsgivare. Endast de sökande som anmäler sig före ett viss datum kan komma ifråga. Arbetsgivaren väljer den lämpligaste av dessa. Endast i undantagsfall avvisas samtliga sökande och tjänsten utlyses på nytt. Urtypen för anställningsformen är (intermittent) anställning av tjänstemän i industriell och offentlig verksamhet.

Annonsering är en nödvändig del av denna rekryteringsform. Spridning av platsannonsen ökar antalet sökande. Ett företag kan därför knappast ha något principiellt emot en (gratis) annons i Platsjournalen. Frågan är emellertid vilken praktisk nytta företag har av arbetsförmedlingen jämfört med andra kanaler som dagspress, fackpress och direktannonsering.[23] Enligt AMS undersökningar av avaktualiseringsorsak för lediga platser är det nämligen inte mer än 30 procent av platserna med ansökningstid som tillsätts med sökande från förmedlingen. Detta kan minska benägenheten att anmäla platser till arbetsförmedlingen, och åtminstone delvis förklara de 8 procentenheter av platserna som utannonseras utan att anmälas till arbetsförmedlingen, enligt tabell 4:11.

Vid sidan om direktrekrytering och konkurrensrekrytering kan vi urskilja en tredje rekryteringsform på arbetsmarknaden, nämligen handplockning eller *erbjudanderekrytering*. Utgångspunkten är här en ledig plats som *inte* utannonseras. Arbetsgivaren erbjuder den i stället, efter en kortare eller längre sökprocess, till den lämpligaste personen inom en viss krets. Personen är endast i undantagsfall arbetssökande. Erbjudanderekrytering förutsätter att arbetsgivaren har tillgång till en pool av kandidater (t ex släkt och bekanta, universitetsstuderande, vikarier, eller – vid chefsrekrytering – chefer som är kända inom branschen) vars lämplighet han redan känner, eller vars lämplighet han kan observera utan medverkan från kandidaterna själva. Rekryteringsformen tycks ofta förekomma när kraven på lämplighet är så högt ställda, eller är så speciella, att utannonsering inte nödvändigtvis skulle ge lämpliga (kompetenta) sökande (därför att kandidaterna inte läser platsannonser).

Ett sätt att utan särskilda arbetsgivarenkäter få en uppfattning om erbjudanderekryteringens ungefärliga omfattning är att uppskatta antalet platser som en *restpost*, nämligen som skillnaden mellan det totala antalet platser på arbetsmarknaden och antalet platser som tillsätts med arbetssökande. Uppskattad på detta sätt blir andelen platser som tillsätts genom handplockning ungefär 12 procent, enligt tabell 4:11.

[22] Det kan ibland vara fler än 100 platser i en platsnotis; jfr t ex Wijkström (1986 s. 4).
[23] Med direktannonsering avses sådant som utskick av en platsannons till samtliga medlemmar av Statistiska föreningen (vilket sedan några år är en vanlig åtgärd vid rekrytering av statistiker).

4.4 Exitintensitet och arbetssökandetid

Av de arbetssökande vid arbetsförmedlingen får förr eller senare en del arbete, medan en annan del (A^e_s per månad enligt tabell 4:6) väljer att "lämna marknaden". Att lämna marknaden innebär att man – åtminstone för tillfället – upphör att konkurrera om lediga platser, antingen på grund av värnplikt, pension eller sjukdom, eller av andra skäl. Dessa andra skäl kan vara antingen att man tillfälligt resignerat (och exempelvis återgått till sin gamla sysselsättning), eller att man vill förbättra sin konkurrensförmåga (genom exempelvis utbildning, AMU eller annan).

Andelen som lämnar marknaden skall vi kalla för *exitintensitet* och beteckna med e,

$$e = A^e_s/K_s,$$

där K_s betecknar antalet kvarstående sökande vid arbetsförmedlingen. Utflödet av avanmälda sökande kan då skrivas som

$$A_s = A^a_s + A^e_s = fdA_v + eK_s,$$

där f betecknar den i föregående avsnitt introducerade förmedlingsandelen, dvs den andel av förmedlingens tillsatta platser som tillsätts med förmedlingssökande. I flödesjämvikt ($A_v = N_v$ och $A_s = N_s$) gäller det följaktligen att

$$K_s = (N_s - fdN_v)/e,$$

som visar hur beståndet av kvarstående sökande vid förmedlingen anpassar sig till skillnaden mellan inflödet av nyanmälda sökande (N_s) och inflödet av nyanmälda platser tillgängliga för förmedlingssökande (fdN_v). Formeln gäller exakt endast vid flödesjämvikt och annars approximativt. Insättning av d = 0,9, N_s, N_v och f enligt tabell 4:7 samt e enligt tabell 4:12 visar att approximationen ger ungefär 12 procent för låga värden för åren 1984–1988.

Tabell 4:12 Exitintensitet och genomsnittlig arbetssökandetid för arbetssökande (i kategori 1–4) vid arbetsförmedlingen. Årsmedeltal för hela riket 1984–88.

År	Exitintensitet per månad A^e_s/K_s	Arbetssökandetid i månader K_s/N_s
1984	0,153	4,3
1985	0,137	4,6
1986	0,125	4,8
1987	0,118	5,1
1988	0,129	4,7

Källor: Tabellerna 4:2 och 4:7 (för K_s och N_s) och tabell 4:6.

Enligt föregående avsnitt gäller det med god approximation att

$$f = \frac{N_s/I_s}{N_v/I_v}.$$

Insättning av denna formel i uttrycket för K_s ger att

$$K_s = N_s(1 - dt)/e,$$

där t betecknar platstillgången i hela ekonomin, mätt som antalet nytillkomna platser per nytillkommen sökande,

$$t = I_v/I_s.$$

Att antalet kvarstående sökande vid förmedlingen var praktiskt taget konstant åren 1984–87 (jfr tabell 4:2), trots en kraftig nedgång av antalet nyanmälda (jfr tabell 4:7) och en viss uppgång av placeringsandelen (som mäter dt), förklaras enligt denna dekomponering av en minskande exitintensitet (jfr tabell 4:12), som i sin tur förklaras av färre åtgärdsplaceringar (jfr tabell 4:6).

Av ovanstående uttryck för K_s följer det också att arbetssökandetidens genomsnittliga längd,

$$D_s = K_s/N_s,$$

kan dekomponeras enligt

$$D_s = (1 - dt)/e.$$

Att arbetssökandetiden *ökade* under 80-talets högkonjunkturår, från 4,3 månader år 1984 till 5,1 månader år 1987, förklaras enligt denna dekomponering av den avtagande exitintensiteten (jfr tabell 4:12). En hög arbetskraftsefterfrågan kan tydligen påverka arbetssökandetiden på två sätt. Å ena sidan tenderar platstillgången t att öka, vilket i sig minskar sökandetiden. Å andra sidan blir det lönsammare att vara aktiv sökande, vilket tenderar att öka sökandetiden genom att hålla uppe antalet konkurrerande arbetssökande. Här dominerar tydligen, enligt tabell 4:12, den senare effekten, åtminstone till 1987.

Den jämfört med vakanstiden (knappt 1 månad enligt tabell 4:3) rätt långa arbetssökandetiden (drygt 4 månader enligt tabell 4:12) förklaras enligt dekomponeringen $D_s = (1 - dt)/e$ framför allt av de nivåer som platstillgången t (ca 0,5) och exitintensiteten e (ca 0,15) ligger på. En ökning av matchningsandelen d från nuvarande nivå (ca 0,9) till det maximalt möjliga (1,0) skulle emellertid minska arbetssökandetidens genomsnitt från 4,3 till 3,3 månader, vilket visar att friktionen på arbetsmarknaden (mätt med d) också påverkar väntetiden på arbete.

I återstoden av detta avsnitt skall vi studera arbetssökandetidens bestämningsfaktorer mera i detalj. Vi skall för det första diskutera arbetssökandetidens beroende av exitintensiteten. Dessutom skall vi se hur arbetssökandestatistiken antagligen överskattar den "sanna" exitintensiteten och i motsvarande mån underskattar arbetssökandetiden. Slutligen skall vi diskutera möjligheterna att reducera den genomsnittliga arbetssökandetiden genom intensifierad arbetsförmedling.

Exitintensitet och bestånd av sökande

Låt oss för enkelhetens skull betrakta hela arbetsmarknaden. Exitintensiteten påverkar arbetssökandetidens längd genom att påverka beståndet av sökande, eftersom

$$D_s = S/I_s$$

och

$$S = (I_s - dI_v)/e$$

i flödesjämvikt. Vi utgår här från att inflödet av sökande (I_s) är större än inflödet av vakanser (I_v) på arbetsmarknaden. På sikt innebär ett sådant sökandeöverskott att beståndet av sökande (S) måste växa över alla gränser – om inte en del sökande förr eller senare upphör arbetssökandet utan arbetsplacering. Även om alltså exitintensiteten kan vara lika med 0 för små S, måste den förr eller senare bli så stor att utflödet av sökande,

$$F_s = dI_v + eS,$$

blir lika stort som inflödet, I_s. När S växer så minskar också anställningsintensiteten, dvs (den genomsnittliga) sannolikheten per vecka för en sökande att få jobb, $mV/S = dI_v/S$. Och förr eller senare kommer en avtagande jobbsannolikhet att avskräcka "marginella" sökande[24] från fortsatt jobbkonkurrens, så att exitintensiteten blir positiv.[25]

Långsiktig placeringsandel och total arbetssökandetid

Man kan urskilja tre olika huvudgrupper av arbetssökande som upphör arbetssökandet utan arbetsplacering. Den första gruppen omfattar sökande som "definitivt" lämnar arbetsmarknaden. Det kan vara fråga om förtidspensionering av arbetslösa. Men det kan också gälla ombytessökande som efter en tids aktivt arbetssökande finner att nuvarande anställning trots allt är den bästa möjliga (eller den minst dåliga).

Den andra huvudgruppen omfattar arbetssökande som övergår till latent arbetssökande, dvs ett tillstånd av väntan på bättre tider. Ett problem i sammanhanget är att gränsen mellan aktivt och latent arbetssökande i viss mån är godtycklig. Avgränsningen är nämligen känslig för den operationella definitionen av aktivt arbetssökande, exempelvis den exakta formuleringen av frågor om aktivt arbetssökande i arbetskraftsundersökningarna eller den exakta utformningen av avaktualiseringsrutinerna i arbetsförmedlingsstatistiken. I praktiken innebär detta att övergångar mellan aktivt och latent

[24] Dvs sökande på gränsen mellan arbetskraften och befolkningen utanför arbetskraften.

[25] S bestäms i allmänhet av ekvationen

$$I_s - dI_v = Se(dI_v/S),$$

där e är en icke-växande funktion av jobbsannolikheten dI_v/S. En förändring av nettoinflödet ($I_s - dI_v$) med 1 procent förändrar beståndet (S) med 1 procent om e är konstant (oberoende av jobbsannolikheten dI_v/S för aktuella värden), och med mindre än 1 procent om e är en växande funktion av S.

arbetssökande inte nödvändigtvis avspeglar någon verklig förändring, vilket också innebär att återgång till aktivt arbetssökande (återinskrivning vid arbetsförmedlingen) kan ske när som helst (oberoende av arbetsmarknadsläget).

Det är möjligt att detta avgränsningsproblem framför allt förekommer på delarbetsmarknader med få vakanser per kvartal, där arbetssökande i stor utsträckning blir en fråga om väntan på och bevakning av de få tillfällen som dyker upp. (Vi förutsätter då att individen uppfattar geografisk eller yrkesmässig rörlighet som ett sämre alternativ). Ett sådant arbetssökande blir nödvändigtvis lågintensivt, och förekommande kriterier på aktivt arbetssökande kan därför få svårt att registrera det.

I praktiken torde detta innebära att en viss del av utflödet av arbetssökande egentligen inte "lämnar marknaden". Därmed kan man få en överskattning av den "sanna" exitintensiteten, och en motsvarande underskattning av arbetssökandetiden. För att få en uppfattning om fenomenets betydelse vid arbetsförmedlingen skulle AMS kunna beräkna den andel av de nyanmälda arbetssökande som varit inskrivna vid förmedlingen någon gång under den senaste tremånadersperioden.

Den tredje och sista huvudgruppen av arbetssökande som upphör arbetssökandet utan arbetsplacering är sådana som övergår till deltagande i någon arbetsmarknadspolitisk åtgärd (inklusive reguljär utbildning). Dessa "åtgärdsplacerade" liknar latent arbetssökande i det att de förr eller senare återkommer som aktivt arbetssökande. Men medan de latentas väntan är tämligen passiv, är de åtgärdsplacerades väntan mera aktiv, i verksamhet som vidmakthåller eller förbättrar konkurrensförmågan på arbetsmarknaden.

Det är sammanfattningsvis klart att flödet av arbetssökande som upphör arbetssökandet utan arbetsplacering i praktiken är mycket heterogent. En låg andel arbetsplacerade sökande kan bero på höga andelar åtgärdsplacerade eller latent arbetssökande, kategorier som i stor utsträckning förr eller senare återkommer som aktivt arbetssökande och som förr eller senare också får jobb. En statistiskt registrerad hög andel avaktualiserade arbetssökande utan arbetsplacering kan då uppfattas som en överskattning av den verkliga andelen, medan den motsvarande genomsnittliga arbetssökandetiden i motsvarande mån kan uppfattas som en underskattning av den verkliga väntetiden.

En rättvisare redovisning av långsiktig placeringsandel och total arbetssökandetid får man antagligen enklast genom att 1) inkludera åtgärdsplacerade bland arbetssökande och 2) justera avaktualiseringsrutinen så att avaktualisering får göras endast om avaktualiseringsorsaken är känd eller annars först efter tre månader utan kontakt med förmedlingen (i stället för som nu 1 månad). Den första åtgärden eliminerar åtgärdsplacerade från utflödet av avanmälda sökande och samtidigt återinskrivna efter åtgärd från inflödet av nyanmälda sökande. Den andra åtgärden eliminerar eventuella skenövergångar mellan aktivt och latent sökande.

Reduktion av arbetssökandetiden

Det återstår att diskutera möjligheterna att reducera den genomsnittliga arbetssökandetiden genom "intensifierad arbetsförmedling". Låt oss först betrakta åtgärder som förbättrar anpassningen mellan sökande och platser så att matchningsandelen d ökar. Det kan förutsätta en ökning av de arbetssökandes sökintensitet (inklusive stimulans till geografisk och yrkesmässig rörlighet), eller en sänkning av de arbetssökandes eller arbetsgivarnas aspirationsnivåer (krav på arbetsvillkor respektive krav på utbildning och erfarenhet). Sådana åtgärder, som ökar d och samtidigt b (= dt), kommer också att sänka arbetssökandetiden, eftersom $D_s = (1 - dt)/e$.

Men med "intensifierad arbetsförmedling" kan man också mena en uppsnabbning av matchningsprocesserna. Låt oss först betrakta en ökning av matchningsintensiteten m. Detta kan gå till på flera olika sätt.

För platser med ansökningstid är det inte matchningsintensiteten som bestämmer vakanstiden, utan tvärtom vakanstiden (= ansökningstiden) som bestämmer matchningsintensiteten,

$$m = d/D_v.$$

I detta fall kan uppenbarligen matchningsintensiteten ökas om och endast om ansökningstiden minskas (vilket naturligtvis sällan är önskvärt).

För platser utan ansökningstid kan matchningsintensiteten, dvs sannolikheten för att en ledig plats tillsätts inom en vecka, delas upp i två komponenter,

$$m = m_1 m_2,$$

där m_1 betecknar sannolikheten för en arbetsgivare att få en sökande under veckan, och m_2 sannolikheten för att kontakten leder till anställning. Vi kan närmare bestämt uppfatta m_1 som (det genomsnittliga) antalet sökande per plats (sökintensiteten), medan m_2 kan uppfattas som sannolikheten för att en arbetsgivare finner en sökande vara "lämplig", dvs med exempelvis utbildning eller erfarenhet över en viss "reservationsnivå", för att anknyta till sökteoretisk terminologi. En ökning av matchningsintensiteten för platser utan ansökningstid förutsätter m a o antingen en ökning av de arbetssökandes benägenhet att söka jobb (inklusive ökad geografisk eller yrkesmässig rörlighet) eller en minskning av arbetsgivarnas aspirationsnivåer (krav på utbildning och erfarenhet).

Antag att den intensifierade arbetsförmedling vi studerar innebär en ökning av matchningsintensiteten vid oförändrad matchningsandel.[26] Därmed innebär den också en minskning av vakanstiden, eftersom $D_v = d/m$. Men den minskar inte samtidigt arbetssökandetiden, eftersom arbetssökandetiden i flödesjämvikt är oberoende av m, $D_s = (1 - dt)/e$.

[26] Det är inte självklart att åtgärder som ökar m också minskar $D_v = d/m$, eftersom de samtidigt kan öka d. Ett antagande om konstant d innebär i själva verket ett antagande om uppsnabbning av exitintensiteten för platser (p_e) i samma takt som matchningsintensiteten för platser ($p_m = m$), eftersom

$$d = p_m/(p_m + p_e).$$

Arbetssökandetiden beror alltså enligt denna analys inte på matchningsintensiteten m. Kortare genomsnittlig vakanstid ger inte kortare genomsnittlig arbetssökandetid. För att förstå detta mera i detalj skall vi utgå från ett exempel. Antag att vi både före och efter en period med intensifierad arbetsförmedling har ett inflöde och ett utflöde av sökande som båda är lika med 25 000 per vecka och ett inflöde och ett utflöde av platser som båda är 10 000 per vecka. Bestånd och utflöden, inklusive utflödenas fördelning mellan matchning och exit, antas närmare bestämt se ut som i tabell 4:13. Tabellexemplets bestånd och flöden är någorlunda representativa för den svenska arbetsmarknaden.

Tabell 4:13a Bestånd och flöden (i 1000-tal) före ett experiment med intensifierad arbetsförmedling.

	Bestånd	Inflöden per vecka	Utflöden per vecka		Väntetid i veckor
			Matchning	Exit	
Sökande	500	25	9	16	20
Platser	50	10	9	1	5

Tabell 4:13b Bestånd och flöden (i 1000-tal) efter ett experiment med intensifierad arbetsförmedling.

	Bestånd	Inflöden per vecka	Utflöden per vecka		Väntetid i veckor
			Matchning	Exit	
Sökande	490	25	9	16	19,6
Platser	40	10	9	1	4

Mellan efterperioden och förperioden ligger 50 veckor med effektivare matchning, under vilka antalet matchningar antas öka från 9 000 per vecka till 9 200 per vecka (allt annat lika). Därmed sänks beståndet av sökande och platser med vardera 50·200 = 10 000, och därmed sänks också vakanstiden från 5 till 4 veckor och arbetssökandetiden från 20 till 19,6 veckor.

Intensifierad arbetsförmedling som sänker arbetssökandetiden enligt denna modell är i princip möjlig så länge beståndet av vakanser är positivt. Frågan är emellertid hur varaktig reduceringen av sökandebeståndet kan förväntas bli.

Exemplets antagande om "allt annat lika" innebär för det första att inte bara inflödena utan också utflödena antas vara oförändrade efter experimentet. Eftersom bestånden förändrats innebär detta för det första att matchningsintensiteten förutsätts permanent förändrad, från

$$m_f = 0{,}9 \cdot 10/50 = 0{,}180$$

till

$$m_e = 0{,}9 \cdot 10/40 = 0{,}225,$$

enligt formeln $m = dI_v/V$ (jfr avsnitt 4.2). Om vi inte antar detta, kommer nämligen beståndet av vakanser efter året med intensifierad matchning snabbt att återta sitt tidigare värde, eftersom

$$V = dI_v/m.$$

Och i så fall kommer också beståndet av sökande att återgå till sin tidigare nivå.

Antag emellertid att den intensifierade arbetsförmedling vi studerar inte bara lett till en tillfällig utan också en permanent ökning av matchningsintensiteten. Vid oförändrat vakansinflöde (och oförändrad matchningsandel) kommer då såväl vakansbestånd som vakanstid att sänkas permanent.

Men detta räcker inte för att på sikt även beståndet av arbetssökande och arbetssökandetiden skall ligga kvar på en lägre nivå. Exitintensiteten måste dessutom öka. Före matchningseffektiviseringen är exitintensiteten

$$e_f = 16/500.$$

Efter experimentet har exitflödet antagits vara oförändrat, men eftersom beståndet av sökande är mindre, förutsätter vi därmed också att exitintensiteten blivit högre,

$$e_e = 16/490.$$

Om emellertid exitintensiteten fortsätter att vara lika med e_f kommer beståndet av sökande efter experimentet att återgå till sin tidigare nivå,

$$S = (I_s - dI_v)/e_f = (25 - 9)/e_f = 500.$$

Detta sker genom en tillfällig minskning av exitkomponenten av utflödet, e_fS, som kommer att vara mindre än 16 så länge S är mindre än 500. Därmed kommer också arbetssökandetiden att återgå till sin tidigare nivå. Medan en ökad matchningsintensitet minskar vakanstiden även på sikt, kan den alltså inte minska arbetssökandetiden annat än tillfälligtvis – om inte samtidigt exitintensiteten ökar.

Att arbetssökandetiden minskar i vårt exempel beror m a o inte på att matchningsintensiteten ökar (och vakanstiden minskar) utan på att exitintensiteten ökar. I exemplet ökar exitintensiteten därför att exitflödet är oförändrat när beståndet av sökande minskar. Ett oförändrat exitflöde kan kanske också under vissa förhållanden och inom vissa gränser vara ett realistiskt antagande. I så fall innebär en ökad matchningsintensitet inte bara en kortare vakanstid utan också en kortare sökandetid. Men observera samtidigt att medan vakanstiden i vårt exempel minskar från 5 till 4 veckor, så minskar arbetssökandetiden endast från 20 till 19,6 veckor. Arbetssökandetidens minskning är alltså även absolut sett mindre än vakanstidens minskning. Relativt sett är skillnaden betydande. Medan vakanstiden i exemplet minskar med 20 procent, så minskar arbetssökandetiden inte med mer än 2 procent. Och om exitflödet inte är konstant utan minskar när sökandebeståndet minskar, så kommer arbetssökandetiden inte att minska över huvud taget.

Slutsatsen av detta resonemang är att åtgärder som ökar matchningsintensiteten och minskar vakanstiden inte samtidigt kan minska arbetssökandetiden annat än marginellt. Detta något paradoxala resultat beror ytterst på att exitintensiteten är positiv. Utan exit, dvs med fullständig matchning mellan sökande och vakanser, kommer arbetssökandetiden att bero på matchningsintensiteten. Detta framgår av exemplet i tabell 4:14, där inflödet av sökande är lika stort som inflödet av vakanser.

Tabell 4:14a Bestånd och flöden (i 1000-tal) före ett experiment med intensifierad arbetsförmedling vid fullständig matchning.

	Bestånd	Inflöden per vecka	Utflöden per vecka		Väntetid i veckor
			Matchning	Exit	
Sökande	500	10	10	0	50
Platser	50	10	10	0	5

Tabell 4:14b Bestånd och flöden (i 1000-tal) efter ett experiment med intensifierad arbetsförmedling vid fullständig matchning

	Bestånd	Inflöden per vecka	Utflöden per vecka		Väntetid i veckor
			Matchning	Exit	
Sökande	490	10	10	0	49
Platser	40	10	10	0	4

Intensifierad arbetsförmedling antas i tabell 4:14 öka matchningsintensiteten från 1/5 till 1/4, vilket minskar bestånden med 10 000 och väntetiderna med 1 vecka. Detta gäller även sökandesidan, och effekten är faktiskt här inte bara tillfällig. Efter förändringen är nämligen beståndet av sökande fryst vid den lägre nivån, eftersom utflödet av sökande i detta fall inte kan minska genom en tillfällig minskning av exitkomponenten av utflödet, som här är lika med 0.

Så långt har vi diskuterat möjligheterna att reducera sökandetiden genom att öka matchningsandelen d eller matchningsintensiteten m. Men enligt formeln $D_s = (1 - dt)/e$ kan man reducera sökandetiden D_s även genom att öka exitintensiteten e.

Exitintensiteten ökar (definitionsmässigt) om (den genomsnittliga) sannolikheten per vecka för placering i åtgärd eller utträde ur arbetskraften ökar. Detta behöver i princip bara innebära att arbetssökande som ändå inte får jobb kommer att placeras i åtgärd eller lämna arbetskraften tidigare än annars, dvs en uppsnabbning av matchningsprocesserna i vid mening.

Å andra sidan innebär en ökad exitintensitet också ett mindre bestånd av (aktiva) sökande. Hittills har vi antagit att matchningsandelen d är konstant, oberoende av beståndet av sökande. Men en minskning av beståndet kan också försämra arbetsgivarnas möjligheter att hitta lämpliga sökande, och därmed inte bara minska matchningsandelen utan också öka arbetssökandetiden. Sambandet mellan exitintensitet och arbetssökandetid är alltså komplicerat. En närmare analys ligger utanför ramen för föreliggande framställning.

4.5 Slutsatser

Vi sammanfattar huvudresultaten i detta kapitel under fem olika rubriker.

Placeringsandel, tillsättningsandel och platstillgång

I vilken utsträckning får arbetssökande arbete och i vilken utsträckning får arbetsgivare arbetskraft? Dessa grundläggande frågor besvaras av *placeringsandel* och *tillsättningsandel*. Med placeringsandel avses närmare bestämt den andel av de sökande som arbetsplaceras, dvs får arbete på öppna marknaden. (Övriga sökande placeras i arbetsmarknadspolitisk åtgärd eller lämnar arbetskraften när de upphör arbetssökandet.) Statistik om placeringsandelen produceras fr o m 1984 löpande av AMS. Information om tillsättningsandelen (andelen platser som tillsätts) finns i två AMS-undersökningar för 1985 och 1986.

Placeringsandelen för sökande vid förmedlingen (b) beror på tillsättningsandelen för platser vid förmedlingen (d) och platstillgången på hela arbetsmarknaden, mätt med kvoten mellan inflöde av vakanser och inflöde av sökande (t). Det gäller närmare bestämt att

$$b = kdt,$$

där k betecknar en korrektionsfaktor som är lika med 1 om matchningsandelarna vid förmedlingen (dvs b och d) är typiska för hela arbetsmarknaden. Vi har (i avsnitt 4.3) funnit bevis för att k är approximativt lika med 1.

Tillsättningsandelen är ungefär 90 procent och placeringsandelen ungefär 40 procent vid den svenska arbetsförmedlingen. Ungefär 90 procent av de platser som avrapporteras vid förmedlingen tillsätts alltså (med registrerade eller oregistrerade sökande), medan ungefär 40 procent av sökandeutflödet får arbete på öppna marknaden. Den jämförelsevis låga placeringsandelen förklaras enligt formeln $b = dt$ av att platstillgången t är klart mindre än 1, och närmare bestämt uppskattningsvis lika med 0,4/0,9, dvs ungefär lika med 0,5.

Hur platstillgången t utvecklats under 80-talet är mera osäkert, eftersom vi inte har uppgifter om tillsättningsandelen d för mer än två år (1985 och 1986). Om vi emellertid antar att d är konstant under perioden, så kommer placeringsandelens uppgång från 0,39 år 1984 till 0,44 år 1988 (enligt tabell 4:7) att tyda på en uppgång av platstillgången i hela ekonomin, från 0,43 år 1984 till 0,49 år 1988. Att antalet nytillkomna platser per nytillkommen sökande inte ökat mer, trots en kraftig ökning av platsinflödet (med 39 procent enligt tabell 4:7) tyder på en nästan lika kraftig uppgång av det månatliga inflödet av arbetssökande, inklusive ombytessökande.[27]

[27] Detta stämmer inte riktigt med arbetskraftsundersökningarnas februariundersökningar, enligt vilka summan av arbetslösa och ombytessökande varit ungefär konstant under 80-talet (jfr tabell 4:8). Februari-AKU mäter emellertid antalet arbetssökande någon gång under året, och underskattar därmed antalet sökandetillfällen under året, särskilt för ombytessökande under högkonjunkturår. De årsmedeltal av månatliga inflöden vi arbetar med här fångar in alla söktillfällen.

Den placeringsandel som registreras f n i statistiken kan uppfattas som missvisande låg. Sökande som upphör arbetssökandet utan arbetsplacering omfattar nämligen f n både åtgärdsplacerade och latent arbetssökande, kategorier som i stor utsträckning förr eller senare återkommer som aktivt arbetssökande, och som förr eller senare också får jobb. En statistiskt registrerad hög andel arbetssökande utan arbetsplacering kan då uppfattas som en överskattning av den verkliga andelen, medan den motsvarande genomsnittliga arbetssökandetiden i motsvarande mån kan uppfattas som en underskattning av den verkliga väntetiden. Efter vissa kompletteringar av statistikrutinerna (jfr avsnitt 4.4) skulle AMS emellertid kunna producera statistik om både den *långsiktiga* placeringsandelen och den *totala* väntetiden på arbete.[28]

Platstillgång och svårighetsgrad

Vårt grundläggande mått på förutsättningarna för förmedlingsverksamheten, kvoten mellan vakansinflödet och sökandeinflödet på hela arbetsmarknaden ($t = I_v/I_s$), är i princip nära relaterat till det mått på "svårighet" som AMS i dag tillämpar i sina resursfördelningsmodeller, nämligen antalet nya sökande per ny plats vid förmedlingen (N_s/N_v).[29] Skillnaden är, bortsett från inverteringen, att vi här utgår från situationen på hela arbetsmarknaden. Motiveringen för denna modifiering är följande.

Enligt tabell 4:7 i avsnitt 4.3 har den registrerade platstillgången (N_v/N_s) ökat kraftigt under 80-talet, från 0,74 år 1984 till 1,20 år 1988. Men genom att dividera nyanmälda platser vid förmedlingen (N_v) med nyanmälda sökande (N_s) tar man inte hänsyn till att en allt mindre andel av platserna varit tillgängliga för förmedlingssökande. Detta framgår av den sista kolumnen i tabell 4:7, som visar hur förmedlingens andel av de tillsatta platserna (f) minskat kraftigt under 80-talet, från 0,67 år 1984 till 0,44 år 1988. (Förmedlingsandelen f avser närmare bestämt den andel av de tillsatta platserna som tillsätts med förmedlingssökande.) Och orsaken till detta är helt enkelt att förmedlingens andel av de sökande på arbetsmarknaden (N_s/I_s) minskat under 80-talets högkonjunkturår.[30] Det visar sig nämligen (i avsnitt 4.3) att

$$f = \frac{N_s/I_s}{N_v/I_v},$$

[28] Det är också möjligt att konstruera viss historisk statistik om långsiktig placeringsandel och total väntetid på arbete. Eftersom avaktualiseringsorsak i arbetssökandestatistiken registreras även för åtgärdsplacerade, kan utflödet per månad till arbete på öppna marknaden beräknas från samtliga sökandekategorier (1–8), tillsammans med flödet ut ur arbetskraften. Genom att dividera utflödet av arbetsplacerade från sökandekategorierna 1–8 med det totala (netto)utflödet får man den långsiktiga placeringsandelen. Genom att dividera summan av kvarstående sökande i samtliga sökandekategorier (1–8) med (netto)utflödet får man en uppskattning av den totala genomsnittliga sökandetiden.

[29] Jfr Liljegren och Ohlsson (1990). AMS utgår närmare bestämt från nya sökande i kategori 1–3, medan vi här utgår från nya sökande i kategori 1–4, dvs inklusive ombytessökande med fast jobb (kategori 4).

[30] Att förmedlingens andel av de arbetssökande är konjunkturberoende är välkänt. Därtill kommer eventuellt en trendmässig nedgång av förmedlingens andel av de ombytessökande under 80-talet; jfr Hedqvist och Strannefors (1989).

och att nedgången i f helt förklaras av nedgången i N_s/I_s enligt arbetskraftsundersökningarnas februariundersökningar (tabell 4:9), från 0,54 år 1984 till 0,35 år 1988, medan förmedlingens andel av vakanserna varit ungefär konstant (0,80).

Arbetsförmedlingens marknadsandel

Arbetskraftsundersökningarnas februariundersökningar ger information om arbetsförmedlingens andel av de arbetssökande, inklusive ombytessökande.[31] Motsvarande information om arbetsförmedlingens andel av de lediga platserna finns inte. Vissa uppskattningar kan dock göras. Låt oss först skilja mellan å ena sidan platser som tillsätts med arbetssökande (antingen spontant sökande eller sökande av en utannonserad plats) och å andra sidan platser som tillsätts genom handplockning, dvs med personer som inte är arbetssökande (varken vid arbetsförmedlingen eller i undersökningar av AKU-typ). Med hjälp av statistik från AMS om andelen platser som tillsätts med förmedlingssökande, och statistik från SCB om förmedlingens andel av samtliga arbetssökande, har vi (i avsnitt 4.3) uppskattat förmedlingens andel av de platser som tillsätts med arbetssökande till 80 procent, medan AMS i dag uppskattar förmedlingens andel av de platser som utannonseras till 90 procent och dess andel av samtliga platser till 70 procent (se bilaga 1). Av dessa marknadsandelar kan man (enligt avsnitt 4.3) dra följande slutsatser om de 30 procent av platserna som inte anmäls till förmedlingen: 1) ca 8 procentenheter utannonseras, 2) ca 10 procentenheter tillsätts med spontant sökande (tillsätts med arbetssökande även om de inte utannonseras) och 3) ca 12 procentenheter tillsätts genom handplockning (med personer som inte är arbetssökande).

Arbetssökandetid och vakanstid

För att närmare förstå utvecklingen av bestånden av sökande (S) och vakanser (V) brukar man i ett första steg återföra dessa på inflöde och varaktighet,

$$S = I_s D_s,\ V = I_v D_v.$$

Vi har funnit att genomsnittlig vakanstid (D_v) och genomsnittlig sökandetid (D_s) kan dekomponeras ytterligare ett steg,

$$D_v = d/m,\ D_s = (1 - dt)/e,$$

där m betecknar matchningsintensiteten för vakanser, dvs (den genomsnittliga) sannolikheten per vecka för en vakans att tillsättas, och e betecknar de sökandes exitintensitet, dvs (den genomsnittliga) sannolikheten per vecka för en sökande att avsluta arbetssökandet utan arbetsplacering.

Vi ser för det första att tillsättningsandelen (d) spelar en central roll för tolkningen av D_v och bestämningen av D_s. En låg vakanstid är inte nödvän-

[31] *Antalet* arbetssökande enligt SCB är dock inte jämförbart med antalet arbetssökande vid förmedlingen enligt AMS.

digtvis något positivt, eftersom den kan bero på en låg tillsättningsandel.[32] En ökning av d från nuvarande 0,9 till maximalt 1,0, allt annat lika, skulle minska sökandetiden med ungefär en fjärdedel (från drygt 4 månader till drygt 3 månader), vilket visar den betydelse som friktionen på arbetsmarknaden, mätt med d, har för arbetssökandetidens genomsnittliga längd.

För att studera väntetidernas bestämningsfaktorer i övrigt antar vi att tillsättningsandelen är konstant. Vi ser då för det första att sökandetiden inte beror på tillsättningsintensiteten m. M a o ger kortare vakanstid inte samtidigt kortare sökandetid när inflödet av sökande är större än inflödet av platser. Denna något paradoxala konsekvens av vår analys beror på vissa (inom arbetsmarknadsforskningen gängse) antaganden om arbetsmarknadens stokastiska och dynamiska karaktär. En känslighetsanalys i avsnitt 4.4 visar dock att arbetssökandetiden under alla omständigheter inte kan påverkas annat än marginellt av vakanstiden, när inflödet av sökande är större än inflödet av platser.

Medan friktionen på arbetsmarknaden, mätt med d, kan förklara ungefär en fjärdedel av sökandetiden, så förklaras tre fjärdedelar av de nivåer som platstillgången t och exitintensiteten e ligger på. Enligt formeln $D_s = (1 - dt)/e$ så minskar sökandetiden D_s om platstillgången t ökar, eller om exitintensiteten e ökar. En högre exitintensitet behöver i princip bara innebära att arbetssökande som ändå inte får jobb kommer att placeras i åtgärd eller lämna arbetskraften tidigare än annars. En högre exitintensitet leder emellertid till ett lägre bestånd av aktiva sökande, vilket i praktiken kan göra det svårare för arbetsgivare att hitta lämpliga sökande. Därmed kan tillsättningsandelen d minska och följaktligen motverka den tendens till kortare sökandetid som en ökad exitintensitet i sig innebär. En närmare analys av nettoeffekten av en högre exitintensitet ligger dock utanför ramen för föreliggande studie.

Mått på arbetsförmedlingens matchningseffektivitet

Är det något mått på arbetsförmedlingens matchningseffektivitet som avslutningsvis bör framhållas så är det andelen tillsatta platser (d). Genom att förbättra anpassningen mellan sökande och platser kan arbetsförmedlingen bidra till att lösa de flaskhalsproblem som döljer sig bakom ej tillsatta platser. Och genom att öka tillsättningsandelen bidrar förmedlingen dessutom till både en högre placeringsandel för de sökande och en kortare väntetid på arbete.

Med tillsättningsandelen avses närmare bestämt den andel av platsutflödet vid arbetsförmedlingen som tillsätts, oavsett om platsen tillsätts med sökande registrerade vid förmedlingen eller oregistrerade sökande. Tillsättningsandelen för platser anmälda till arbetsförmedlingen är ungefär 90 procent. Den andel av de tillsatta platserna som tillsätts med förmedlingssökande har vi kallat för förmedlingsandelen. Förmedlingsandelen är ungefär 50 procent.

[32] Registrerade vakanstider är även i övrigt svårtolkade; jfr Wadensjö (1978).

Förmedlingsandelen är i och för sig ett intressant mått, men det mäter inte matchningseffektivitet utan marknadsandelar, närmare bestämt kvoten mellan förmedlingens andel av sökandeinflödet och dess andel av platsinflödet på arbetsmarknaden (jfr avsnitt 4.3). Att förmedlingsandelen gått ner så mycket under 80-talets högkonjunkturår, från 67 procent år 1984 till 44 procent år 1988, förklaras sålunda av att arbetsförmedlingens andel av inflödet av sökande på arbetsmarknaden gått ner så mycket, från 54 procent år 1984 till 35 procent år 1988, medan dess andel av vakanserna varit konstant.

Tillsättningsandelen mäter anpassningen mellan sökande och platser på hela arbetsmarknaden (eftersom hälften av de platser som anmäls till förmedlingen tillsätts med sökande som inte är registrerade vid förmedlingen). Den påverkas naturligtvis inte bara av arbetsförmedlingens verksamhet, utan utgör ett övergripande mått på friktionen på arbetsmarknaden. Detta är ingen nackdel. I sista hand är det effekterna på hela arbetsmarknaden som måste vara vägledande för arbetsförmedlingens organisation och utbyggnad.

Den undersökning av avaktualiseringsorsak för lediga platser som AMS genomfört för 1985 och 1986 har gett grundläggande information om tillsättningsandelens nivå. Ett återupptagande av undersökningen är nödvändig för information om tillsättningsandelens utveckling.

Bilaga 1 till kapitel 4

Arbetsförmedlingens marknadsandelar enligt AMS

I texten hänvisas ofta till några AMS-undersökningar vars resultat belyser arbetsförmedlingens ställning och avsevärt underlättar tolkningen av arbetsförmedlingsstatistiken. Eftersom undersökningarna inte publicerats skall vi här (kortfattat) sammanfatta dem. De kan indelas i tre kategorier, nämligen 1) ett antal *totalundersökningar* av det totala antalet lediga platser i ekonomin, och av arbetsförmedlingens andel av de lediga platserna, 2) ett par *avaktualiseringsundersökningar* som belyser avaktualiseringsorsak för lediga platser och 3) några *annonsundersökningar* som uppskattar arbetsförmedlingens andel av de platser som utannonseras.

4.B1.1 Totalundersökningar

En undersökning av Lundin och Larhed från 1985 utgår från SCBs arbetskraftsundersökningar (AKU), närmare bestämt från AKUs tilläggsundersökningar om årsarbetskraften i februari varje år. (Se t ex SCB (1989) för en presentation av dessa tilläggsundersökningar.) Det totala antalet lediga platser i Sverige uppskattades av Lundin och Larhed med hjälp av Februari-AKU för 1984 till omkring 1 miljon per år.

Med det totala antalet lediga platser under året avses då närmare bestämt det totala antalet *tillsatta* lediga platser, dvs nyanställningar. Endast nyanställningar på öppna marknaden medräknas. Antalet nyanställningar (976 000) beräknas som antalet nyinträdande (685 000) plus antalet arbetsgivarbytare (448 000) minus antalet nyanställda i beredskapsarbete, ungdomslag eller Samhällsföretag (157 000).

Antalet lediga platser vid arbetsförmedlingen under året beräknas som kvarstående vid årets början plus summan av nyanmälda under följande tolv månader. År 1984 lediganmäldes 620 000 platser totalt, varav 540 000 med mer än 10 dagars varaktighet. Lundin och Larhed redovisar båda serierna, men konstaterar också att en avgränsning till de längre platserna ökar jämförbarheten med Februari-AKU. Februari-AKU registrerar nämligen högst ett arbetsgivarbyte per person och år, och tenderar därmed att under-

skatta de korta platserna (som i förmedlingsstatistiken framför allt avser vissa jobb för journalister och konstnärer, särskilt musiker).

Med 1 000 000 platser totalt och 540 000 anmälda till förmedlingen blir arbetsförmedlingens platsandel inte mer än (drygt) 50 procent. Holmlund (1976 s. 76) räknade med samma marknadsandel för 70-talet.

Två pågående undersökningar vid AMS pekar emellertid på en väsentligt högre förmedlingstäckning av de lediga platserna. (Rapporter väntas under 1990.) Den ena undersökningen bygger på en enkät till ca 6 000 företag i hela landet våren 1989. Den andra utnyttjar SCBs nya sysselsättningsstatistik (ÅRSYS). Båda undersökningarna uppskattar preliminärt arbetsförmedlingens andel av de lediga platserna till 70 procent.

Att man med två olika metoder kommer fram till samma täckningsgrad ökar väsentligt tilltron till resultatet. Jag har därför här räknat med den högre marknadsandelen, dvs med 70 procent i stället för 50 procent.

4.B1.2 Avaktualiseringsorsak för lediga platser

AMS har genomfört två undersökningar av avaktualiseringsorsak för lediga platser (Wijkström 1986 och Carlsson 1988). Den första avser hösten 1985 och den andra hösten 1986.

Undersökningarna baserar sig på ett urval av lediga platser, ca 6 000 per år. Urvalet för ett år avser dels platser med ansökningstid som avaktualiserats i september, dels platser utan ansökningstid som avaktualiserats i oktober. (Ungefär 40 procent av arbetsförmedlingens platser består av platser med ansökningstid.) Datainsamlingen genomfördes under senare hälften av november. Arbetsförmedlingarna tog då för varje plats i urvalet in uppgifter om platsen tillsatts och i så fall vilket personnummer den anställde hade. Samkörning med arbetssökanderegistret visade sedan om den anställde varit anmäld vid af eller inte. Om platsen ej tillsatts vid uppföljningstillfället i slutet av november frågade man efter orsaken till detta.

De avaktualiseringsorsaker som urskiljs är framför allt: 1) tillsatt med sökande vid af, 2) tillsatta med ej anmäld sökande, 3) ej längre aktuell för tillsättning och 4) tillsättningsprocessen pågår fortfarande (vid uppföljningstillfället i slutet av november). Resultaten sammanfattas i tabell 4.B1:1.

"Tillsättning pågår" var inte överraskande jämförelsevis vanlig för platser med ansökningstid (17 procent år 1985 och 14 procent år 1986). Antag att pågående tillsättningsprocesser förr eller senare avslutas med någon av de tre första avaktualiseringsorsakerna (och att fördelningen mellan orsaker är densamma som för redan avslutade tillsättningar). Andelen tillsatta platser – dvs matchningsandelen – kan då enligt tabellen uppskattas till (44 + 35)/(44 + 35 + 7) = 92 % för 1985 och (39 + 36)/(39 + 36 + 5) = 94 % för 1986, medan den andel av de tillsatta platserna som tillsätts med förmedlingssökande kan uppskattas till 44/(44 + 35) = 56 % för 1985 och 39/(39 + 36) = 52 % för 1986. Andelen platser som tillsätts med förmedlingssökande är betydligt större för platser utan ansökningstid (ca 70 %) än för platser med ansökningstid (ca 30 %).

Tabell 4.B1:1 Avaktualiseringsorsak för avaktualiserade lediga platser (med mer än 10 dagars varaktighet) vid arbetsförmedlingen. Procent.

Avaktualiseringsorsak	1985 Platser utan ansökn tid	1985 Platser med ansökn tid	1985 Samtliga platser	1986 Platser utan ansökn tid	1986 Platser med ansökn tid	1986 Samtliga platser
Tillsatt med anmäld sökande	58	24	44	52	22	39
Tillsatt med ej anmäld sökande	25	49	35	26	50	36
Ej längre aktuell för tillsättning	8	6	7	5	6	5
Tillsättning pågår	6	17	10	6	14	10
Uppgift saknas	3	4	4	11	8	10
Summa	100	100	100	100	100	100

Anmärkning: Avaktualiseringsorsaken för en ledig plats avser situationen ca 1 månad efter avaktualisering för platser utan ansökningstid och situationen ca 2 månader efter avaktualisering för platser med ansökningstid.

Källa: Tabellerna 3,4 och 1 i Carlsson (1988).

4.B1.3 Annonsundersökningar

Arbetsförmedlingens andel av de publicerade lediga platserna har uppskattats till 90 procent, med 80 procent i storstadslänen och 96 procent i övriga landet. Uppskattningen bygger på en genomgång av all dagspress för två dagar i mars 1987; jfr AMS(1987). De publicerade platsernas fördelning mellan olika kanaler var närmare bestämt följande:

Enbart AF: 76%, AF+ Press: 14%, Enbart Press: 10%.

Härav följer också att 40 procent av dagspressens annonser fanns enbart i dagspress år 1987. I tidigare undersökningar har denna andel varierat mellan 20 och 40 procent; jfr Sahlén (1983).

Bilaga 2 till kapitel 4

UV-kurvan

4.B2.1 Inledning

Efter grundläggande bidrag från Dow och Dicks-Mireaux (1958), Holt och David (1966), Hansen (1970), Holt (1970) och Phelps (1970) är UV-kurvan – eller Beveridge-kurvan som den också kallas – i dag ett ofta använt instrument för att belysa arbetsmarknadens anpassningsförmåga. För en utmärkt översikt, kritisk analys och första tillämpning på svenskt material, se kap. 5 och 6 i Holmlund (1976). Användning av UV-kurvor med anknytning till EFAs verksamhet exemplifieras f ö av Holmlund (1978), Åberg (1982) och Persson-Tanimura och Johannesson (1987). Dagsaktuella UV-kurvor för den svenska ekonomin finns i bl a Björklund (1990) och Edin och Holmlund (1990).

För varje given anpassningsförmåga antar man i denna litteratur att det finns ett visst (negativt) samband mellan antalet arbetslösa (U) och antalet vakanser (V). Förändringar i efterfrågetrycket ger upphov till rörelser utmed en viss UV-kurva, medan förändringar av anpassningsförmågan medför att hela UV-kurvan flyttas.

Låt oss emellertid, i likhet med Blanchard och Diamond (1989), ställa den mer generella frågan om UV-punktens rörelser i ett UV-diagram. Hur kan UV-punktens utveckling tolkas, förklaras och dekomponeras? Vilka förändringar kan återföras på konjunkturutvecklingen, vilka på förändringar av arbetsmarknadens funktionssätt?

Som ett första steg i en dekomponering av UV-punktens utveckling skall vi börja med att titta på varje komponent för sig. Arbetslöshetens dekomponering i inflöde (I_u) och varaktighet (D_u),

$$U = I_u D_u,$$

är numera standard; jfr t ex Björklund (1981) och Pissarides (1986). Den kan med utgångspunkt från den klassiska artikeln av Holt och David (1966) förstås på följande sätt, i dynamiska och stokastiska termer.

Låt P_u beteckna (den genomsnittliga) sannolikheten per vecka för en arbetslös att lämna arbetslöshetstillståndet. Från ett bestånd av U arbetslösa blir då utflödet av arbetslösa per vecka

$$F_u = UP_u.$$

Om utflödet F_u är mindre än inflödet I_u kommer beståndet U att växa, med $I_u - F_u$ per vecka, tills beståndet av arbetslösa blir så stort att

$$UP_u = I_u.$$

Om däremot utflödet är större än inflödet kommer beståndet att avta tills ovanstående likhet är uppfylld. Beståndet av arbetslösa kommer alltså att anpassa sig till inflödet,

$$U = I_u/P_u.$$

Med tanke på att arbetslöshetsflödena är stora jämfört med bestånden, kan denna dynamiska anpassning till flödesjämvikt antas ske relativt snabbt och åtminstone inom ett år; jfr t ex Holt och David (1966 s. 95) och särskilt Pissarides (1986 s. 505).

Förändringar i arbetslösheten kan därmed återföras på antingen 1) förändringar i inflöde eller 2) förändringar i utträdessannolikheten P_u eller, ekvivalent, förändringar i den genomsnittliga arbetslöshetstiden D_u, som (i flödesjämvikt) är omvänt proportionell mot utträdessannolikheten,

$$D_u = 1/P_u .$$

Motsvarande dekomponering kan göras för vakanserna,

$$V = I_v/P_v = I_vD_v.$$

Anpassningen till flödesjämvikt kan här antas gå ännu snabbare än för arbetslösa, eftersom omsättningen av vakanser i praktiken är ännu större än för arbetslösa.

Men härav följer också att UV-punkten kan dekomponeras i inflöde och varaktighet,

$$(U,V) = (D_uI_u, D_vI_v).$$

En UV-kurvas position i ett UV-diagram kan därmed inte vara något entydigt mått på arbetsmarknadens funktionssätt. Mått på matchningseffektivitet med utgångspunkt från U och V bör kontrollera för inflödenas storlek, vilket inte minst Jackman, Layard och Pissarides (1984) och Schager (1987) betonat. Genom att normera U och V med I_u och I_v erhåller man också motsvarande väntetider, D_u och D_v, som på ett mera direkt sätt åskådliggör matchningsprocessernas snabbhet.

I den klassiska framställningen av UV-kurvan (Hansen m fl) spelade villkoret U = V en central roll, antingen som ett jämviktsvillkor (motsvararande likhet mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft), eller åtminstone som en norm (för operationell definition av begrepp som strukturarbetslöshet). Man konstaterade emellertid snart, att ett sådant antagande inte kan ges någon tillfredsställande motivering på en verklig arbetsmarknad; jfr t ex Abraham (1983), Jackman och Roper (1987) och Pissarides (1986 s. 518).

Litteraturen har emellertid fortsatt att anta, mer eller mindre implicit, att även om inte bestånden är lika (U = V) så måste inflödena vara lika ($I_u = I_v$) i jämvikt. Detta villkor är också oundvikligt om man antar att arbetssökande aldrig avaktualiseras utan arbete, och att vakanser aldrig avaktuali-

seras utan tillsättning. Ty då gäller det att

$$F_u = H \text{ och } F_v = H,$$

där H betecknar antalet nyanställningar per vecka, och detta ger tillsammans med villkoret om flödesjämvikt,

$$F_u = I_u \text{ och } F_v = I_v,$$

att arbetslöshetsinflödet nödvändigtvis måste vara lika med vakansinflödet i jämvikt.

Man kan visserligen argumentera för att platser i regel tillsätts, så att $F_v = H$, åtminstone approximativt. (Andelen platser som tillsätts kan med hjälp av AMS-statistik uppskattas till ca 0,9). Ibland kan det också vara rimligt att anta, att arbetslösa i regel inte upphör arbetssökandet förrän de får arbete. Ett exempel är studier av medelålders män; se t ex Pissarides (1986). Fallet $I_u = I_v$ kan därför inte uteslutas, och vi skall därför behandla det (i nästa avsnitt). Men det är ändå ett specialfall. I allmänhet måste vi utgå från att inflödena av arbetslösa och lediga platser kan vara olika, och vi måste kunna förstå vad som då händer.

När vi tillåter olika stora inflöden av arbetslösa och vakanser kan vi inte längre förutsätta att arbetslösa aldrig avaktualiseras utan arbete och att vakanser aldrig avaktualiseras utan tillsättning. En del sökande måste ge upp arbetssökandet utan arbete eller en del vakanser måste avaktualiseras utan tillsättning. Mig veterligt är det i UV-litteraturen bara Blanchard och Diamond (1989) som tillåter "discouragement". De gör det dock enbart för vakanser. Här skall vi studera det allmänna fallet.

Den fortsatta analysen är upplagd på följande sätt. I avsnitt 2 dekomponeras UV-punktens rörelser i ett UV-diagram med utgångspunkt från det traditionella antagandet att inflödet av arbetslösa är lika med inflödet av vakanser. Vi ser hur UV-samband kan härledas i detta sammanhang, även om de inte får den traditionella formen

$$h(U,V) = I_u,$$

där h betecknar "nyanställningsfunktionen" och I_u inflödet av arbetslösa.

Fallet med olika stora inflöden av arbetslösa (I_u) och vakanser (I_v) behandlas i avsnitt 3. Vi antar där att $I_u > I_v$. Det motsatta fallet kan behandlas helt analogt, men överskott på arbetslösa tycks också vara en empirisk realitet.

Det kanske enklaste sättet att mäta förhållandet mellan inflödena utgår från det grundläggande matchningsvillkoret

$$bI_u = dI_v,$$

där b betecknar andelen arbetslösa som får arbete och d betecknar andelen platser som tillsätts. Enligt AMS-statistik om avaktualiseringsorsak för sökande och platser är d ungefär lika med 0,9 och b ungefär lika med 0,4, vilket innebär att I_u/I_v är ungefär lika med 0,5 (jfr huvudtexten till detta kapitel).

Att I_u är så mycket större än I_v kan förefalla paradoxalt, men observera att man, när man studerar matchningsprocesserna på arbetsmarknaden,

inte får ställa arbetslösa arbetssökande mot *samtliga* lediga platser. Man måste reducera platsutbudet med den andel som tillsätts med ombytessökande (alternativt ställa samtliga lediga platser mot samtliga arbetssökande, inklusive ombytetssökande).

När $I_u > I_v$ visar det sig enkelt att, inom ramen för en stokastisk flödesmodell av den typ som Charles Holt introducerat, få ett ekvationssystem som simultant bestämmer både U och V utifrån 1) inflödena I_u och I_v, och 2) ett antal matchningsparametrar. Med utgångspunkt från ekvationssystemet kan vi dessutom både härleda ett UV-samband och dekomponera UV-punkten ytterligare ett steg, genom att återföra väntetiderna D_u och D_v på mera grundläggande faktorer.

I avsnitt 3 utgår vi i princip från samma modell som Blanchard och Diamond (1989). Detta utvecklas närmare i avsnitt 4. Modellens signum är "discouragement". Det är "discouragement" som ger ett fullständigt ekvationssystem för U och V. Blanchard och Diamond bortser emellertid från "discouragement" för arbetslösa, vilket vi inte kan göra här, där inflödet av arbetslösa är större än inflödet av vakanser. Genom att tillåta "discouragement" för både arbetslösa och vakanser visar det sig också att modellen fungerar även utan de antaganden om inflödenas bestämningsfaktorer som B & D inför.

De viktigaste resultaten av föreliggande generalisering av Holts stokastiska flödesansats till fallet med olika stora inflöden av arbetslösa och vakanser sammanfattas relativt utförligt i avsnitt 5.

En fullständig matchningsmodell bör egentligen också omfatta ombytessökande. Det är nämligen inte bara arbetslösa arbetssökande utan också sysselsatta arbetssökande som konkurrerar om platserna. Detta betonas också ibland i litteraturen, exempelvis i Jackman et al (1984 s. 7), men brist på statistik om ombytessökande innebär i regel att analysen förr eller senare begränsas till arbetslösa. (Undantag finns dock, exempelvis Belderbos och Teulings (1989), som har tillgång till statistik om ombytessökande.) I huvudtexten till detta kapitel anknyter vi till statistik om samtliga arbetssökande enligt AMS och SCB. För enkelhetens skull skall vi emellertid här, om inget annat sägs, följa praxis i UV-litteraturen och resonera "som om" alla arbetssökande också var arbetslösa.

4.B2.2 Den klassiska Holt-ansatsen

I detta avsnitt skall vi anknyta direkt till den tradition i UV-litteraturen som utgår från Holt och David (1966), och som på senare tid exemplifieras av Bowden (1980), Jackman, Layard och Pissarides (1984, 1989), Pissarides (1986) och Abraham (1987). Denna tradition utgår från begreppet *nyanställningsfunktion* ("hiring function"). Den uppfattar närmare bestämt antalet nyanställningar per vecka (H) som en funktion av bestånden av arbetslösa (U) och vakanser (V),

$$H = h(U,V).$$

U och V är matchningsprocessens "input" och H dess "output". Genom att

(explicit eller implicit) anta att ingen arbetslös upphör arbetssökandet utan att ha fått arbete, så att

$$F_u = H,$$

där F_u betecknar utflödet av arbetslösa per vecka, får man i flödesjämvikt

$$I_u = h(U,V),$$

där I_u betecknar inflödet av arbetslösa per vecka.

För givet inflöde är detta en relation mellan U och V. Det är denna relation som i Holt-traditionen uppfattas som UV-kurvans ekvation. Funktionen h, och därmed UV-kurvan, påverkas bl a av agenternas sökintensiteter, men också av eventuell "mismatch" mellan de sökandes fördelning mellan delarbetsmarknader och vakansernas.

Holt och David (1966) antog i hastigheten att

$$h(U,V) = kUV,$$

vilket å ena sidan förklarar många UV-kurvors hyperbelform, men å andra sidan också innebär att en fördubbling av antalet arbetslösa skulle fördubbla nyanställningsintensiteten vid givet antal vakanser, vilket, som exempelvis Rogerson (1987 s. 236) påpekar, knappast är rimligt. Det är emellertid enkelt att ta hänsyn till effekten av ökad konkurrens mellan arbetssökande om ett begränsat antal platser genom att, såsom exempelvis Abraham (1987), skriva

$$H = p(V/U)V,$$

där p betecknar sannolikheten för en plats att bli tillsatt inom en vecka. Ökat antal sökande per plats kan visserligen öka sökintensiteten och därmed tillsättningssannolikheten p, men denna kan aldrig bli större än 1.

Antag att vi har en väl specificerad nyanställningsfunktion. Den föreslagna ekvationen för UV-kurvan är då

$$h(U,V) = I_u,$$

där

$$I_u = H = I_v.$$

Som åtminstone Nils Henrik Schager (1987 s. 36) påpekat tycks denna modell innebära att en ökning av arbetslöshetsinflödet automatiskt ökar vakansinflödet och nyanställningsintensiteten. Är detta verkligen möjligt?

I detta avsnitt skall vi se att möjligheten inte helt kan uteslutas, och att det i allmänhet faktiskt kan finnas en mekanism som återställer likheten $I_u = I_v$ när ena sidan utsätts för en exogen störning. Men vi skall också se att en sådan mekanism, om den existerar, ger ett samband mellan U och V som *inte* bestäms av nyanställningsfunktionen h.

Låt oss alltså anta, att arbetslösa aldrig avaktualiseras utan arbete, så att $F_u = H$, och att platser aldrig avaktualiseras utan tillsättning, så att $F_v = H$, där H betecknar nyanställningsintensiteten. I flödesjämvikt ($F_u = I_u$ och $F_v = I_v$) gäller det då nödvändigtvis att inflödet av arbetslösa är lika med inflödet av vakanser, $I_u = I_v$.

Men fullständig matchning mellan sökande och platser ($F_u = H = F_v$)

innebär också att

$$UP_u = VP_v,$$

så att

$$P_u = (V/U)P_v.$$

Antag dessutom, såsom exempelvis Abraham (1987), att platstillsättningssannolikheten P_v är en funktion av platstillgången V/U, dvs att

$$P_v = p(V/U),$$

där $p(V/U) \leq 1$ för alla V och U. Då blir även anställningssannolikheten P_u en funktion av platstillgången,

$$P_u = (V/U)p(V/U) = q(V/U),$$

där $q(V/U) \leq 1$ om exempelvis

$$V \leq U.$$

Beståndet av lediga platser tycks också alltid vara mindre än beståndet av arbetslösa på arbetsmarknaden; jfr t ex Abraham (1983).

Vi vill karakterisera sambandet mellan U och V vid oförändrad tillsättningsintensitet p. Antag först att I_v ökar. Då ökar också V, approximativt enligt

$$V = I_v/p,$$

där p avser tillsättningsintensitetens värde för kvoten mellan V och U i utgångsläget, och exakt enligt ekvationen

$$Vp(V/U) = I_v$$

för aktuellt U. Samtidigt ökar naturligtvis platstillsättningen. I själva verket gäller det att

$$F_v = Vp(V/U) = I_v,$$

och följaktligen också att

$$F_u = I_v.$$

Vi har utgått från ett jämviktsläge med $I_u = I_v$. När I_v ökar, så kommer, har vi sett, både F_v och F_u att öka parallellt. Men vad händer med I_u? Så länge inflödet I_u är mindre än utflödet F_u kommer beståndet U att minska. Kan detta få inflödet att öka tills flödesjämvikten $I_u = F_u$ är återställd?

Svaret är ja och mekanismen förslagsvis följande. För de arbetslösas anställningssannolikhet q gäller det att

$$q = (V/U)p(V/U) = I_v/U$$

i flödesjämvikt för V ($F_v = I_v$). Vid en ökning av I_v kommer alltså U att minska och därmed anställningssannolikheten att öka så länge $I_u < F_u = I_v$.

Antag nu att det finns en grupp av *latent* arbetssökande vars övergång till *aktivt* arbetssökande är beroende av hur stora chanser man har att få jobb som (aktivt) arbetssökande. Då kan vi skriva

$$I_u = f(q) = f(I_v/U),$$

där f är en växande funktion av q. Då kommer också I_u att växa (avta) så länge I_u är mindre (större) än F_u. I flödesjämvikt för både lediga platser och arbetslösa får vi därför, vid förändringar av I_v, inte bara

$$Vp(V/U) = I_v$$

utan också

$$I_v = f(I_v/U).$$

Dessa båda ekvationer anger *tillsammans* hur UV-punkten rör sig vid förändringar av I_v. Antag exempelvis att p är konstant, oberoende av platstillgången V/U. Då kan man visa att

$$\frac{dU/U}{dV/V} = -[(1/k) - 1],$$

där k anger hur känsligt inflödet av arbetslösa är för förändringar av anställningssannolikheten,

$$k = \frac{dI_u/I_u}{dq/q}.$$

Det måste betonas att detta samband mellan U och V gäller vid förändringar av I_v. Antag nu att I_u ökar exogent från ett utgångsläge med $I_u = I_v$. Omedelbart efter förändringen gäller det att $I_u > F_u$, eftersom

$$F_u = Uq = Vp(V/U),$$

som i utgångsläget är lika med I_v. U kommer då att öka. Vid givet V kommer då V/U att minska, p att öka (såvida inte p är konstant) och F_u att öka. Men något nytt jämviktsläge med

$$Vp(V/U) = I_u$$

kan inte etableras på detta sätt. Ty V är inte konstant. Eftersom

$$F_v = Vp(V/U)$$

kommer också F_v att öka om p ökar när U ökar. V kommer då att minska så att hela tiden

$$Vp(V/U) = I_v.$$

Ett ökat inflöde av arbetslösa kan förvisso inte skapa ett ökat inflöde av lediga platser ur tomma intet.

Men anta att det inte bara finns latenta arbetssökande utan också latenta vakanser. Antag närmare bestämt att

$$I_v = g(p),$$

där g är en växande funktion av tillsättningssannolikheten p. Då skulle ett växande antal arbetssökande genom att öka tillsättningssannolikheten och därmed minska vakanstiderna kunna få inflödet av vakanser att växa tills $I_v = I_u$.

Om denna mekanism inte fungerar, t ex därför att vakanstiden är konstant, oberoende av antalet sökande per plats, kan vi resonera på följande sätt. Antag att

$$I_u = i + f(I_v/U),$$

där f liksom förut betecknar ett inflöde från ett bestånd av latent arbetssökande, känsligt för anställningssannolikheten $q = I_v/U$, och i betecknar en exogen komponent, t ex av nyexaminerade ungdomar. En exogen ökning av I_u innebär närmare bestämt en exogen ökning av i, säg med Δi. I utgångsläget har vi $I_u = I_v$, där

$$I_v = i + f(I_v/U).$$

Efter ökningen av I_u med Δi är fortfarande $F_u = I_v$, så U kommer att öka och inflödet från de latent arbetssökande att minska tills $I_u = F_u = I_v$, dvs tills

$$i + \Delta i + f(I_v/(U + \Delta U)) = I_v.$$

En störning av I_u med ΔI_u skulle därmed ge upphov till ett skift av UV-punkten i U-led, med V oförändrat och ΔU bestämd av

$$f(I_v/U) - f(I_v/(U + \Delta U)) = \Delta I_u.$$

4.B2.3 Fallet med olika stora inflöden av arbetslösa och vakanser

Vi har sett att likhet mellan inflödet av arbetslösa och inflödet av lediga platser i vissa fall kan motiveras. Man kan tänka sig återkopplingsmekanismer, via latenta sökande eller latenta platser, som får det ena inflödet att anpassa sig till det andra när ett av inflödena störs. I detta avsnitt skall vi emellertid studera det fall då sådana mekanismer inte är tillräckligt starka för att upprätthålla likhet mellan inflödena. Frågan är m a o hur matchningsprocesserna på arbetsmarknaden transformerar inflöden av arbetssökande och lediga platser som inte är lika stora.

Antag exempelvis att

$$I_u > I_v.$$

(Det motsatta fallet kan behandlas helt analogt.) I flödesjämvikt (då $F_u = I_u$ och $F_v = I_v$) kan vi då inte samtidigt ha $F_u = H$ och $F_v = H$, såsom i föregående avsnitt. Vi kan visserligen anta att alla platser tillsätts ($F_v = H$), men låt oss här vara fullständigt generella.

Antag alltså att en plats under en vecka inte bara kan tillsättas, med sannolikheten p_m (med m som i "matchning"), utan också dras tillbaka utan tillsättning, med sannolikheten p_e (med e som i "exit"). Utflödet av platser per vecka blir då

$$F_v = p_m V + p_e V.$$

På samma sätt kan vi skriva utflödet av arbetslösa per vecka som

$$F_u = q_m U + q_e U,$$

där q_m betecknar sannolikheten per vecka för en arbetslös att få arbete och q_e sannolikheten att lämna marknaden utan arbete. Dessa utflöden är kopplade genom matchningsvillkoret

$$q_m U = p_m V.$$

I flödesjämvikt (med $F_v = I_v$ och $F_u = I_u$) får vi härav ekvationssystemet

$$p_m V + p_e V = I_v,$$
$$p_m V + q_e U = I_u.$$

I specialfallet med $p_e = 0$ och $q_e = 0$ ger detta ekvationssystem 1) $I_v = I_u$ och 2) obestämdhet. I detta fall får vi alltså bara en ekvation för U och V,

$$p_m V = I_v = I_u,$$

och i vissa fall, om p_m antas vara en funktion av V/U, en relation mellan U och V.

I allmänhet definierar emellertid ovanstående ekvationssystem inte bara en relation mellan U och V, med $I_u = I_v$ som parameter, utan en transformation från inflödena I_u och I_v till bestånden U och V. För dekomponering av UV-punktens utveckling i ett UV-diagram skriver vi lämpligen

$$V = \frac{dI_v}{p_m},$$
$$U = \frac{I_u - dI_v}{q_e},$$

där

$$d = p_m/(p_m + p_e) = p_m V/F_v$$

betecknar matchningsandelen för platser, dvs den andel av de avaktualiserade platserna som tillsätts. Den är (enligt AMS-statistik) ungefär lika med 0,9 på den svenska arbetsmarknaden.

Genom att i uttrycket för U ersätta dI_v med $p_m V$ erhåller vi f ö ett samband mellan U och V, nämligen

$$U = (I_u - p_m V)/q_e.$$

Matchningsparametrarna d, p_m och q_e är i allmänhet funktioner av U och V. Såväl matchningsandelen d som matchningsintensiteten p_m kan exempelvis vara avtagande funktioner av antalet platser per sökande,

$$d = d(V/U),$$
$$p_m = m(V/U),$$

medan sannolikheten för sökande att lämna marknaden utan arbete kan vara en avtagande funktion av sannolikheten att få ett arbete,

$$q_e = e(p_m V/U).$$

Matchningsprocesserna på arbetsmarknaden karakteriseras av dessa tre matchningsfunktioner, d, m och e, dels av deras nivåer, dels av deras känslighet för platstillgången V/U. Låt oss emellertid här uppfatta m, d och e som konstanter. Detta gör vi inte bara för enkelhetens skull, utan också för att övertyga oss om att teorin kan förklara UV-rörelser *även* i detta fall. (Detta går inte i den traditionella Holt-modellen, $m(V/U)V = I_u = I_v$, som då degenererar till $mV = I_v$.)

UV-punktens utveckling i ett UV-diagram kan alltså återföras på 1) förändringar av inflödena I_u och I_v och/eller 2) förändringar av matchningsparametrarna d,m och e. En första viktig slutsats vi kan dra är att UV-punktens position i ett UV-diagram inte bara beror på arbetsmarknadens

"funktionssätt", utan också på arbetsmarknadens inflöden. Detta är också den modifiering av den klassiska tolkningen av UV-kurvans position som Holt-ansatsen förmedlar.

Om man vill konstruera mått på arbetsmarknadens funktionssätt med utgångspunkt från en UV-kurva måste man alltså rensa U och V från inflödenas inflytande. Inom ramen för den traditionella Holt-ansatsen gör också Jackman et al (1989 s. 379) just detta, genom att dividera U och V med $I_u = I_v$. Eftersom

$$U/I_u = D_u,$$

och

$$V/I_v = D_v,$$

erhåller de därmed en relation mellan genomsnittlig vakanstid (D_v) och genomsnittlig sökandetid (D_u) ur Holt-ekvationen.

Om vi här dividerar de två ekvationerna i vårt grundläggande ekvationssystem för U och V med I_u respektive I_v får vi emellertid i första hand inte en *relation* mellan väntetiderna utan en *dekomponering* av dessa, nämligen

$$D_v = V/I_v = d/m$$

och

$$D_u = U/I_u = (1 - dt)/e,$$

där t betecknar platstillgången i ekonomin, uttryckt som antal nytillkomna platser per nytillkommen sökande,

$$t = I_v/I_u.$$

Det är både rimligt och vanligt att uppfatta väntetiderna på arbetsmarknaden som mått på arbetsmarknadens funktionssätt. Ovanstående dekomponering visar också att väntetiderna mera direkt än bestånden avspeglar de grundläggande matchningsparametrarna d, m och e. Dekomponeringen visar emellertid också att minskade väntetider inte entydigt kan tolkas som förbättrad matchningseffektivitet. En låg vakanstid kan bero på hög matchningsintensitet (m), vilket i regel torde vara något positivt, men den kan också bero på låg matchningsandel (d). En kort arbetssökandetid kan bero på en hög matchningsandel, men också på hög exitintensitet (e), vilket inte nödvändigtvis är något positivt. Arbetssökandetiden beror naturligtvis dessutom på platstillgången (mätt med t), något som snarare karakteriserar matchningsprocessens förutsättningar än dess effektivitet.

4.B2.4 Inflödenas bestämningsfaktorer

Den nyligen publicerade Brookings-artikeln av Blanchard och Diamond (1989) utgår visserligen från den traditionella Holt-ansatsen, med dess betoning av begreppet nyanställningsfunktion. Men artikeln innehåller också nya element. Modellen i föregående avsnitt kan delvis uppfattas som en renodling av dessa nya element. För att se detta skriver vi om våra två grundläggande ekvationer för U och V i flödesjämvikt på följande sätt:

$$H(U,V) = - q_e U + I_u,$$
$$H(U,V) = - p_e V + I_v,$$

där

$$H(U,V) = p_m V.$$

Detta är i princip samma ekvationssystem som B & D utgår från. För att se detta observerar vi att ekvationssystemet (8)-(9) i B & D (1989 s. 10) är detsamma som ovanstående system med

$$q_e = 0 \text{ och } p_e = \pi_0$$

samt

$$I_u = qE + \pi_0 E$$

och

$$I_v = qE + \pi_1 I,$$

där E betecknar antalet sysselsatta i B & D, q sannolikheten för frivillig avgång ("quit") och π_0 sannolikheten för att ett jobb blir improduktivt. Ej tillsatta jobb som blir improduktiva avaktualiseras utan tillsättning ($\pi_0 V$), medan tillsatta jobb som blir improduktiva ger upphov till ofrivilliga avgångar ($\pi_0 E$). Frivilliga avgångar ersätts och ger därför upphov till ett motsvarande inflöde av vakanser (qE). Därtill kommer ett inflöde av "nya" vakanser, $\pi_1 I$. Här betecknar π_1 sannolikheten för att ett jobb blir produktivt, medan I hos B & D betecknar ett bestånd av latenta ("idle") vakanser.

Modellens signum är att inte både q_e och p_e antas vara lika med 0. Ty med $q_e = p_e = 0$ blir nödvändigtvis $I_u = I_v$, och ekvationssystemet degenererar till enbart en *relation* mellan U och V, inte ett modell som *bestämmer* U och V. För att få en fullständig modell för interaktionen mellan sökande och platser måste vi alltså anta att matchningen är ofullständig, dvs att en del sökande avaktualiseras utan anställning (så att $q_e > 0$) eller att en del platser avaktualiseras utan tillsättning (så att $p_e > 0$). Det förefaller alltså som om "discouragement" inte bara är en empirisk realitet utan också en teoretisk nödvändighet.

Blanchard och Diamond betonar "discouragement" för vakanser genom att anta att $p_e > 0$, och bortser från "discouragement" för arbetssökande genom att anta att $q_e = 0$. Det finns alltså latenta vakanser men inte latenta arbetssökande i deras modell. De motiverar detta med att "our focus here is on shocks to the supply of jobs, not on shocks that affect whether workers decide to enter or drop out of the labor force" (B & D s. 6).

I allmänhet kan vi emellertid inte bortse från "discouragement" på någon sida av arbetsmarknaden. I praktiken är fenomenets omfattning f ö betydligt större för arbetssökande än för lediga platser: andelen avaktualiserade utan matchning är uppskattningsvis (enligt AMS statistik) 60 procent för arbetssökande mot 10 procent för lediga platser på den svenska arbetsmarknaden. Att det finns offentlig statistik om latenta arbetssökande (i AKU) men inte om latenta vakanser tyder också på att begreppet "discouragement" har större precision på arbetssökandesidan än på vakanssidan.

I allmänhet måste vi alltså anta att både q_e och p_e är större än 0. Detta har också viktiga modelltekniska konsekvenser. Då fungerar modellen *även* när I_u och I_v är oberoende av U och V, och *även* när nyanställningsfunktionen är den enklast möjliga, nämligen

$$H(U,V) = mV = dI_v,$$

där m och d är konstanta (oberoende av U och V).

I detta fall får vi nämligen

$$dI_v = - q_eU + I_u.$$

Denna ekvation bestämmer U även för exogent I_u om *och endast om* $q_e > 0$. Om vi antar att $q_e = 0$ *måste* vi förutsätta att inflödet av sökande är en funktion av U för att det skall vara möjligt att lösa ut U.

Enligt uttrycket

$$I_u = qE + \pi_0E$$

tycks inget sådant beroende finnas, men B & D antar nu att arbetskraften L är konstant,

$$U + E = L,$$

så att E kan ersättas med L – U. Då uppstår det nödvändiga beroendet av U, och vi får ekvationen

$$dI_v = (q + \pi_0)(L - U).$$

Men samtidigt blir I_v beroende av U genom sin första term, eftersom

$$I_v = qE + \pi_1I.$$

Vi observerar också att I_v rent tekniskt måste vara beroende av något annat än E = L – U för att U skall kunna bestämmas. Med $\pi_1 = 0$ får vi nämligen ekvationen

$$dq(L - U) = (q + \pi_0)(L - U)$$

och U blir obestämd. Modellen är helt enkelt inte lösbar utan en exogen inflödeskomponent, i detta fall ett inflöde av vakanser från ett bestånd av latenta ("idle") vakanser, π_1I.

I B & D:s modell är det bara inflödet av vakanser som har en exogen komponent (oberoende av U och V). Inflödet av arbetslösa antas sakna en sådan. Det kritiska antagandet är här att arbetskraften antas vara konstant, dvs att summan av sysselsatta (E) och arbetslösa (U) antas vara konstant (och lika med L), så att E och därmed också I_u och I_v blir (lineära) funktioner av U.

Detta antagande är emellertid inte oproblematiskt. I själva verket innebär det att en konkurrerande teori om arbetssökande introduceras, av den typ som säger att arbetssökande bestäms *residualt*,

$$U = L - E.$$

Problemet övergår därmed till att bli ett problem om hur sysselsättningen bestäms. Teorier om optimal sysselsättning spelar också en väsentlig roll hos exempelvis Holt och David (1966) och Pissarides (1986).

Det är naturligtvis klart att efterfrågan på arbetskraft på något sätt måste in i modellen. Men om den introduceras så att arbetssökande blir en residual, kommer arbetssökande att framstå som *output* i denna del av modellen, medan de f ö skall uppfattas som *input* i en matchningsmodell. När man modellerar matchningsprocesserna på arbetsmarknaden bör emellertid arbetskraftsefterfrågan rimligen i sin helhet kopplas till modellens inputsida. Detta gör man förslagsvis på följande sätt.

All teori om arbetskraftsefterfrågan leder på något sätt fram till en önskad sysselsättningsförändring,

$$dE_i/dt = \dot{E}_i,$$

för företag i, där hänsyn i allmänhet tas till anpassningskostnader. Om vi då utgår från att nyanställning förutsätter matchning mellan arbetssökande och vakanser måste företag i, för att åstadkomma den önskade förändringen, annonsera vakanser enligt

$$I_{vi} = \dot{E}_i + s_i E_i,$$

där s_i betecknar avgångsintensiteten. Vi uppfattar alltså I_{vi} som företagets *beslutsvariabel*. Företaget "beställer" arbetskraft med utgångspunkt från 1) sitt behov av att ersätta arbetskraft som av olika anledning slutar, och 2) sin föreställning om önskad sysselsättningsförändring netto. (Resonemanget bygger egentligen också på ett grundläggande antagande om "genuina" vakanser; jfr Jackman et al (1989 s. 378): "... vacancies must be genuine. If a firm advertises x vacancies, it must be ready to employ x properly qualified people if they turn up. If it refused to do this, its future advertisements would carry little conviction.")

Man kan, i likhet med exempelvis Bowden (1980), tillåta negativa vakanser i de fall en önskad sysselsättningsminskning är större än den naturliga avgången, förutsatt att man med I_v endast avser summan av de positiva vakansinflödena. Summan av de negativa vakansinflödena bidrar till inflödet av arbetslösa, ofta med en viss fördröjning, beroende på uppsägningstid m m.

Sammanfattningsvis kan arbetskraftsefterfrågan endast påverka matchningen mellan sökande och platser genom att påverka inflödet av vakanser och inflödet av sökande.

Detta hindrar naturligtvis inte att arbetskraftsefterfrågan kan påverkas av arbetsmarknadsläget, och att därmed exempelvis vakansinflödet kan bero av antalet arbetslösa. Antalet arbetslösa kan exempelvis vid en ofullständig arbetslöshetsförsäkring återverka på arbetskraftsefterfrågan via aggregerad efterfrågan a la Keynes. Ett annat exempel på återkoppling från bestånd till inflöden ger Pissarides (1986 s. 517), som menar 1) att företagens rekryteringskostnader blir lägre vid högre antal sökande per plats och 2) att detta bör stimulera arbetskraftsefterfrågan. Detta skulle m a o innebära att I_v blir en växande funktion av U/V. Det är emellertid en stor skillnad mellan att anta en återkoppling av ovanstående modell, där effekten av U eller U/V på arbetskraftsefterfrågan rimligen är liten jämfört med andra faktorer, och att anta ett direkt lineärt beroende enligt en residualmodell.

Låt oss följaktligen anta att

$$I_v = \dot{E} + sE,$$

där I_v är en beslutsvariabel som bestäms av önskad sysselsättningsförändring $\dot{E}$ och förväntad avgång sE. Här bestäms $\dot{E}$ med utgångspunkt från den aktuella sysselsättningen E, som alltså är historiskt given i beslutsögonblicket och därmed exogen. Formellt kan vi visserligen ersätta E med L – U och anta att L är konstant. Men det är sysselsättningen och inte arbetskraften som är exogen i en konsistent matchningsmodell. Arbetskraften utgör i detta sammanhang inget annat än summan av exogen sysselsättning och endogen arbetslöshet.

4.B2.5 Slutsatser

Den traditionella Holt-ansatsen utgår från bestånden av arbetslösa (U) och vakanser (V) som insatser (inputs) i matchningsprocessen och förutsäger att resultatet (output) består av ett enda utflöde, antalet nyanställningar (H). Modellen förutsätter att inflödet av arbetslösa (I_u) är lika med inflödet av vakanser (I_v). Den bortser också från "discouragement". Den förutsätter m a o att inga arbetslösa upphör arbetssökandet utan arbetsplacering, och att inga vakanser avaktualiseras utan tillsättning.

Vi har i stället utgått från *inflödena* av arbetslösa och vakanser som insatser i matchningsprocessen. Bestånden av arbetslösa och vakanser uppfattas som mellanliggande variabler. Matchningsprocessens resultat (output) består i allmänhet av *tre olika utflöden*, nämligen inte bara nyanställningar ($H = dI_v = bI_u$ i flödesjämvikt, där d betecknar andelen tillsatta platser och b andelen arbetsplacerade sökande) utan också avaktualiserade sökande utan arbetsplacering (som är lika med $(1 - b)I_u$ i flödesjämvikt) och avaktualiserade vakanser utan tillsättning (som är lika med $(1 - d)I_v$ i flödesjämvikt).

Statistik från AMS tyder också på att matchningsandelen för arbetslösa (b) är betydligt mindre än matchningsandelen för platser (d). Medan d är ungefär lika med 0,9, så är b ungefär lika med 0,4, vilket tyder på att inflödet av arbetslösa är ungefär dubbelt så stort som inflödet av platser (som inte tillsätts med ombytessökande).

I en fullständig modell av arbetsmarknaden kan naturligtvis inflödena inte uppfattas som exogena, men i förhållande till matchningsprocesserna är I_u och I_v i princip exogena, även om en viss återkoppling från arbetsmarknadsläge till inflöden naturligtvis kan förekomma. Exempel på detta är att inflödet av sökande kan vara beroende av jobbsannolikheten dI_v/U.

I_v bestäms av arbetskraftsefterfrågan, dvs önskad sysselsättningsförändring ($\dot{E}$), och naturlig avgång, som kan antas vara proportionell mot sysselsättningen (E),

$$I_v = \dot{E} + sE,$$

där s betecknar avgångsintensiteten. Företag "beställer" alltså arbetskraft (I_v) med utgångspunkt från 1) sina behov av att ersätta personal som slutar och 2) sina föreställningar om önskad sysselsättningsförändring.

I_u kan också påverkas av arbetskraftsefterfrågan, i den mån önskad sysselsättningsförändring blir negativ och så stor att naturlig avgång måste kompletteras med uppsägningar. F ö bestäms I_u av bl a institutionella och demografiska förhållanden, t ex omfattningen av tillfälliga anställningar och ungdomskullarnas storlek. (Inkluderas ombytessökande bland de arbetssökande kan vi konstatera att inflödet av sökande tycks vara relativt konstant över konjunkturcykeln, sammanhängande med att inflödet av ombytessökande varierar omvänt mot inflödet av arbetslösa, enligt arbetskraftsundersökningarnas februariundersökningar; jfr tabell 4:8 i huvudtexten i detta kapitel.)

I studier av arbetslöshetens och vakansernas utveckling brukar man inledningsvis dekomponera bestånden i inflöde och varaktighet enligt formlerna

$$U = I_u D_u,\ V = I_v D_v,$$

där D_u är den genomsnittliga sökandetiden och D_v den genomsnittliga vakanstiden. Vi har funnit, i vår asymmetriska modell av arbetsmarknaden, där platstillgången mätt som antalet nytillkomna vakanser per nytillkommen sökande är mindre än 1,

$$t = I_v/I_u < 1,$$

att dekomponeringen kan drivas ytterligare ett steg. Det gäller nämligen att

$$D_v = d/m,\ D_u = (1 - dt)/e,$$

där m betecknar matchningsintensiteten för vakanser, dvs (den genomsnittliga) sannolikheten per vecka för en vakans att tillsättas, och e betecknar exitintensiteten för sökande, dvs (den genomsnittliga) sannolikheten per vecka för en sökande att upphöra arbetssökandet utan arbetsplacering.

Genom att i uttrycket för D_u ersätta D_u med U/I_u och dI_v med mV, finner vi också att

$$U = (I_u - mV)/e,$$

vilket alltså blir ekvationen för UV-samband enligt föreliggande modell. (Sambandet är inte nödvändigtvis lineärt, eftersom m och e i allmänhet beror av U/V.) Om UV-kurvan skiftar utåt kan detta tydligen bero på ett ökat inflöde av sökande, som i den traditionella Holt-modellen, eller på en lägre exitintensitet. Men varken ett ökat inflöde eller en lägre exitintensitet kan tolkas som försämrad "anpassningsförmåga".

Vi kan å andra sidan uppfatta såväl matchningsandelen d som vakanstiden D_v som mått på friktionen på arbetsmarknaden. På en arbetsmarknad med överskott på arbetssökande borde en arbetsgivare i idealfallet alltid kunna tillsätta en ledig plats ($d = 1$) och dessutom alltid kunna göra det omedelbart ($D_v = 1$). Matchningsandel och matchningsintensitet för vakanser mäter avvikelser från denna utopi.

Man kan därmed inte hävda att d och D_v ($= d/m$) är de "korrekta" måtten på anpassningsförmåga. Men dessa mått har åtminstone en klar och väldefinierad mening för köparna på arbetets marknad: de talar om i vilken

utsträckning vakanser tillsätts och hur fort det går. För säljarna på arbetets marknad är motsvarande mått b och D_u. Dessa beror delvis på friktionen på arbetsmarknaden, mätt med d, delvis på platstillgången, mätt med t, eftersom

$$b = dt \text{ och } D_u = (1 - dt)/e.$$

Sammanfattningsvis beror matchningsandelar (d och b) och matchningstider (D_v och D_u) i första hand på förhållandet mellan inflödet av sökande och inflödet av vakanser, $t = I_v/I_u$. Dessutom beror matchningsandelar och matchningstider på tre parametrar, d, m och e. Dessa matchningsparametrar är i allmänhet funktioner av antalet sökande per plats, U/V. Den tradtionella Holt-ansatsen utgår från matchningsfunktionen m = m(U/V). Här har vi två till, d = d(U/V) och e = e(U/V). Dessa tre matchningsfunktioners nivåer och känslighet för variationer i antalet sökande per plats är grundläggande mått på arbetsmarknadens funktionssätt.

Litteraturförteckning

Abraham, K.G. (1983), "Structural/Frictional vs. Deficient Demand Unemployment: Some New Evidence", *American Economic Review*, 73, 708–724.

Abraham, K.G. (1987), "Help-Wanted Advertising, Job Vacancies, and Unemployment", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1:1987, 207–248.

AMS (1987), "En jämförelse mellan arbetsförmedlingens och dagspressens andelar av annonserade platser", odaterad stencil.

Belderbos, R.A. and Teulings, C.N. (1989), "A New Representation of the Relation between Unemployment and Vacancies", SEO research memorandum nr 8904, University of Amsterdam.

Björklund, A. (1981), *Studies in the Dynamics of Unemployment*, Stockholm: Stockholm School of Economics (ak. avh.).

Björklund, A. (1990), "Why is the Swedish Unemployment Rate so Low?". I *Issues in Industrial Economics – Celebrating 50 years of Research*, Stockholm: IUI (kommande).

Blanchard, O.J. and Diamond, P. (1989), "The Beveridge Curve", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1:1989, 1–76.

Bowden, R.J. (1980), "On the Existence and Secular Stability of u-v Loci", *Economica*, 47, 35–50.

Carlsson, B. (1988), "Vem fick jobbet?", AMS 1988–03–08 (stencil).

Dow, J.C.R. och Dicks- Mireaux, L.A. (1958), "The Excess Demand for Labour", *Oxford Economic Papers*, 10, 1–33.

Edin, P-A. och Holmlund, B. (1990), "Unemployment, Vacancies, and Labor Market Programs: Swedish Evidence", Department of Economics, Uppsala University, stencil.

Hansen, B. (1970), "Excess Demand, Unemployment, Vacancies, and Wages", *Quarterly Journal of Economics*, 84, 1–23.

Hedqvist, L. och Strannefors, T. (1989), "Ombytessökande och AF:s matchningsresultat", *Rapport från Utredningsenheten* 1989:15 (AMS).

Holmlund, B. (1976), *Arbetslöshet och lönebildning*, Umeå: Umeå universitet (ak. avh.).

Holmlund, B. (1978), "Arbetslöshet och lönebildning i ett regionalt perspektiv", Kapitel 13 i *Arbetsmarknadspolitik i förändring*, SOU 1978:60, 432–472.

Holt, C.C. och David, M.H. (1966), "The Concept of Job Vacancies in a Dynamic Theory of the Labor Market". I NBER (ed.), *The Measurement and Interpretation of Job Vacancies*, New York: Colombia University Press, 73–109.

Holt, C.C. (1970), "How Can the Phillips Curve Be Moved to Reduce Both Inflation and Unemployment?". I Phelps et al (1970), 224–256.

Jackman, R., Layard, R. and Pissarides, C. (1984, 1989), "On Vacancies", London School of Economics, Center for Labour Economics, Discussion Paper No. 165 (Revised) samt, i förkortad och bearbetad version, i *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 51, 377–394.

Jackman, R. och Roper, S. (1987), "Structural Unemployment", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 49, 9–36.

Landin, P. m fl (1989), *Arbetsförmedlingen i ett framtidsperspektiv*, Arbetsmarknadsdepartementet, oktober 1989.

Liljegren, T. och Ohlsson, J. (1990), "Modeller för fördelning av anslag till länen", AMS 1990–01–17 (stencil).

Lundin, U. och Larhed, T. (1985), "Arbetsförmedlingens andel av de lediga platserna", AMS 1985–12–11 (stencil).

Persson-Tanimura, I. (1974), "Arbetsmarknadsinformation och arbetsförmedling", Kapitel 5 i *Att utvärdera arbetsmarknadspolitik*, SOU 1974:29.

Persson-Tanimura, I. och Johannesson, J. (1987), *Arbetsmarknaden inför 90-talet– anpassningsförmåga och anpassningsproblem*, Bilaga 4 till LU87, Stockholm: Allmänna förlaget.

Phelps, E.S. (1970), "Money Wage Dynamics and Labor Market Equilibrium". I Phelps et al (1970), 124–166.

Phelps, E.S. et al (1970), *Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory*, New York: Norton.

Pissarides, C. (1986), "Unemployment and Vacancies in Britain", *Economic Policy*, 3, 499–559.

Rogerson, P.A. (1987), "Competition among Applicants for Job Openings". I Fischer, M.M. och Nijkamp, P. (eds.), *Regional Labour Markets*, Amsterdam: North-Holland, 229–245.

Sahlén, B. (1983), "Efterlevnaden av lagen om allmän platsanmälan", AMS 1983–08–25 (stencil).

SCB (1989), "Årsarbetskraften 1988", *Statistiska meddelanden*, Am 64 SM 8901.

Schager, N.H. (1987), *Unemployment, Vacancy Durations and Wage Increases: Applications of Markov Processes to Labour Market Dynamics*, Stockholm: IUI och Almqvist & Wiksell International (ak. avh.).

Thirlwall, A.P. (1969), "Types of Unemployment: With Special Reference to 'Non Demand-Deficient' Unemployment in Great Britain", *Scottish Journal of Political Economy*, 16, 20–49.

Wadensjö, E. (1978), "Statistiken över lediga platser", Avsnitt 14.2 i *Arbetsmarknadspolitik i förändring*, SOU 1978:60, 475–481.

Wadensjö, E. (1988), "Arbetsmarknadspolitiken och arbetsgivarorganisationerna". I *90-talets arbetsmarknad*, Stockholm: Allmänna förlaget, 101–117.

Wijkström, I. (1986), "Redovisning av avaktualiseringsorsak för lediga platser", AMS 1986–04–22 (stencil).

Åberg, R. (1982), "Arbetsmarknadspolitik som fördelningspolitik". I EFA (red.), *Arbetsmarknadspolitik under debatt*, Stockholm: Liber, 127–155.

5 Den offentliga arbetsförmedlingens utveckling under 1900-talet*

Framställningen i detta kapitel av arbetsförmedlingens utveckling under 1900-talet är uppdelad på två huvudavsnitt: perioden 1902–1940, då arbetsförmedlingen drevs med kommunalt huvudmannaskap, och de 50 åren därefter då den har stått under statlig ledning.

Den senare – större – delen av framställningen inleds med redogörelser för arbetsförmedlingens verksamhet under andra världskriget och åren närmast därefter (1940–47) och förmedlingens betingelser under efterkrigsåren (1948–56). Därefter följer större avsnitt om arbetsförmedlingens utveckling under den moderna arbetsmarknadspolitikens pionjärtid och under försöken med s k öppen förmedling (1957–72). Mest utförligt behandlas de stora utvecklingsprojekten under 70-talet och början av 80-talet kring införandet av ADB, platsförmedlingens organisation (PLOG-utredningen) och tillkomsten av Ami samt utvecklingen därefter under 80-talet med förändringar i organisation, styrsystem och arbetsmetoder. I ett appendix redovisas arbetsmarknadsstyrelsens och länsarbetsnämndernas nuvarande organisation och tillkomsten av de 1987 inrättade arbetsförmedlingsnämnderna.

Arbetsförmedlingens uppgifter bestod till en början enbart av platsförmedling av enkelt slag och av arbetslöshetskontroll åt de kommunala arbetslöshetskommittéerna, senare arbetslöshetsförsäkringen. Under andra världskriget vidgades platsförmedlingens uppgifter, bl a tillkom en särskild tjänstemannaförmedling, och den platsförmedlande verksamheten fick mycket stor omfattning. Då tillkom också nya uppgifter i form av arbetsvård och yrkesvägledning, system för rese- och flyttningsbidrag utvecklades, stora aktioner för ackvirering av arbetskraft genomfördes.

Från 50-talet skedde en trendmässig nedgång i antalet lediganmälda och tillsatta platser. Strukturförändringar i näringslivet medförde för många arbetssökande behov av att gå över från jord- och skogsbruk till industri, servicenäringar och förvaltning. Korttidsplatserna minskade. Svårighetsgraden i arbetsförmedlingens uppgifter ökade, speciellt då det gällde att hjälpa arbetslösa att ställa om geografiskt eller yrkesmässigt. En allt större del av förmedlingspersonalen fick ägna sig åt att utreda och ge råd till arbetslösa, för vilka arbetsmarknadsutbildning blev den viktigaste vägen till

* Avsnitten 5.1–5.2.5 har skrivits av f. byråchefen Ragnar Thoursie och avsnittet 5.2.6 av universitetslekor Lennart Delander, som också har skrivit om arbetsmarknadsinstituten i avsnitt 5.2.5 samt appendix.

nytt arbete. Förmedlingen engagerades i uppgifter på företagen för anpassning av arbetsplatser till de sökandes förutsättningar liksom i samband med varsel och driftsinskränkningar. Under slutet av 60-talet blev vanlig platsförmedling och arbetslöshetskontroll sekundära uppgifter på kontoren, något som i stället i stor utsträckning överlåts åt de sökande själva (självbetjäning, försök med öppen förmedling, telefonanmälan för arbetslösa kassamedlemmar 1967–71).

Samtidigt med att arbetsmarknadspolitiken tillförde arbetsförmedlingen nya uppgifter och nya hjälpmedel skedde alltså en genomgripande förändring av verksamhetens art, inriktning och svårighetsgrad. Innan denna process var avslutad krävdes stora omställningar inom arbetsförmedlingen – introduktion av moderna tekniska hjälpmedel, en ny arbetsfördelning på kontoren, tillskott av betydande resurser för yrkesinriktad rehabilitering. Dessa inre förändringar genomfördes – samtidigt som det inträffade konjunkturförändringar – under 70-talet och början av 80-talet. Samtidigt ökades personalen mera än tidigare. Den långa högkonjunkturen under fortsättningen av 80-talet gjorde det möjligt att under stabila förhållanden på arbetsmarknaden vidareutveckla och ytterligare förbättra arbetsförmedlingen.

Framställningen följer och beskriver denna fortgående utveckling i stort av arbetsförmedlingens uppgifter, organisation och arbetssätt samt verksamhetens inriktning och omfattning under de olika tidsavsnitten. Därvid riktas uppmärksamheten även på förändringarnas orsaker och de drivande krafterna bakom dem, bl a politiska betingelser och konjunkturförändringar. I förekommande fall redovisas även större utredningar. Också problem som uppstått blir belysta, speciellt i fråga om platsförmedlingen såsom arbetsförmedlingens grundfunktion.

Med denna inriktning av framställningen har viktiga andra aspekter på arbetsförmedlingens verksamhet fått träda i bakgrunden eller inte alls blivit behandlade. Det gäller framför allt olika tillämpningsfält för de arbetsmarknadspolitiska insatserna. Till sådana områden hör bl a den statliga arbetsförmedlingens samverkan med kommunerna under olika perioder – i samband med beredskapsarbeten respektive offentligt skyddat arbete, i anpassnings- och jämställdhetsfrågor, beträffande SSA-råd, s k ungdomslag, vid större varsel, i utbildningsprojekt osv.

Verkschefernas framträdande plats i arbetsmarknadsverket blir särskilt tydlig i en framställning av arbetsförmedlingens utveckling. Detta beror på att de – till skillnad från när det gällt kostnadskrävande arbetsmarknadspolitiska insatser – själva kunna ta och genomföra beslut i fråga om personaldispositioner, organisations- och metodförändringar. Först när sådana förändringar krävt medelstillskott har de måst underställas regeringens prövning. Personalens fackliga organisationer och parterna i styrelsen har från 70-talet i ökad utsträckning hållits informerade eller engagerats för medverkan och medansvar i besluten.

Redogörelsen för 1970-talet skiljer sig i några avseende från de tidigare perioderna. Den begränsas till att behandla intentionerna i det omfattande utvecklingsarbete som då bedrevs och hur de omsattes i ny organisation och

nya arbetsformer. Då författaren (R.T) till stor del själv var ansvarig för detta arbete, har en helt neutral hållning till arbetets bedrivande och hur det upplevdes av andra inte varit möjlig.

Skildringen av tiden efter 1983 (L.D) syftar till att ge en tämligen utförlig bild av hur verksamheten är organiserad och styrs och av aktuella arbetssätt när det gäller service till arbetssökande och arbetsgivare. På några enstaka punkter blir metoder och förändringar föremål för diskussion. Däremot ligger perioden för nära i tiden för en framställning av mer övergripande värderande karaktär.

5.1 Den kommunala arbetsförmedlingen 1902–1940

År 1894 tillsatte överståthållaren i Stockholm en utredning om den växande arbetslösheten i huvudstaden. I betänkandet som var klart 1895 utvecklades för första gången synpunkter på behovet av en offentlig arbetsförmedling.[1] Utredningen menade att inrättandet av arbetsförmedlingar i Stockholm borde höra till de kommunala uppgifterna för att motverka arbetslöshet. Det skulle dock dröja ytterligare flera år och kräva flera andra initiativ innan offentliga förmedlingskontor inrättades i Sverige.

5.1.1 Erfarenheter från Tyskland grundläggande vid arbetsförmedlingens tillkomst

En majoritet av ledamöterna i den svenska riksdagen var vid sekelskiftet främmande för tanken att det behövdes en offentlig arbetsförmedling i vårt land. Bland dem som hade en annan uppfattning var riksdagsman Edvard Wavrinsky.[2] Han konstaterade beskt: "Vi äro sannolikt i detta hänseende den mest efterblifna af alla nationer." Omdömet återfinns i hans motion till riksdagens andra kammare år 1901. Han pläderar i den för inrättandet av offentliga arbetsförmedlingar. Det var andra gången han motionerade i denna fråga. Året innan hade han nämligen lagt fram ett stort material för kammaren i samma ämne.[3]

De numera berömda motionerna beskrev arbetsförmedlingens utveckling på kontinenten under 1880- och 1890-talen. Den första motionen var mycket omfångsrik medan den andra utgjorde en sammanfattning. Den första innehöll en mängd fakta om privata och offentliga arbetsförmedlingar i

[1] Berndt Öhman, *Svensk arbetsmarknadspolitik* 1900–1947; Prisma, 1970, s 36 ff och s 165

[2] Edvard Wavrinsky 1848–1924. Ingenjör, försäkringsdirektör. Riksdagsman 1891–1911 andra kammaren, 1912–21 första kammaren; först liberal, från 1912 socialdemokrat. Grundade Göteborgs arbetarinstitut, internationell president för IOGT.

[3] Wavrinskys motioner i riksdagens andra kammare år 1900, nr 152, med begäran om utredning av hur arbetsanvisning bör ordnas, och år 1901, nr 1, om utredning rörande statsunderstöd till inrättandet av opartiska offentliga arbetsförmedlingar.

framför allt England, Frankrike och Tyskland. Enbart materialet från Tyskland omfattade 88 sidor. Kommunala byråer för platsförmedling inom alla yrken hade först inrättats i Frankrike och Belgien. Under senare delen av 1890 hade sådana kommunala byråer fått en stor omfattning även i Tyskland. De hade där samordnat sin verksamhet inom och mellan delstaterna och slutligen sammanslutit sig i ett riksförbund.

Wavrinskys motioner 1900 och 1901 avslogs båda vid riksdagsbehandlingen. Men en livlig debatt hade uppstått i arbetsförmedlingsfrågan, och när staten sagt nej togs initiativ från kommunalt håll och några kommunala arbetsförmedlingskontor, organiserade efter Wavrinskys föreslagna modell, började upprättas. De första kom till 1902 i Helsingborg och i Göteborg. Därefter öppnades kommunala förmedlingar 1904 i Malmö, 1905 i Stockholm, Lund och Sundsvall och 1906 i Karlstad, Norrköping och Karlskrona. Först därefter lät sig statsmakterna övertyga. Några ledamöter i andra kammaren från kommuner som hade gått i spetsen för inrättandet av egna arbetsförmedlingar gjorde år 1906 en hemställan till Karl Staaffs regering om statsbidrag till verksamheten. Samma år beviljade riksdagen, enhälligt och utan debatt, ett belopp för det ändamålet.

Kommunerna, inte staten, hade av hävd en primär skyldighet att ingripa när medborgare råkade i nödläge. Det var den kommunala fattigvårdens sak att ta sig an nödställda, även när deras svårigheter hade orsakats av oförvållad arbetslöshet. Det tidiga kommunala intresset för arbetsförmedlingensfrågans lösning hade därför helt klart sin grund i avsikten att därigenom minska kostnaderna för fattigvårdens nödhjälp. De stora samhällsförändringarna kring sekelskiftet väckte emellertid behov av lösningar som innebar en samverkan mellan stat och kommun. I ett utkast till betänkande skriver 1937 års arbetslöshetssakkunniga följande:[4]

"Allteftersom landets industrialisering skred framåt, förändrades successivt arbetslöshetsstockens sammansättning och redan omkring sekelskiftet kunde man därför tidvis inom åtskilliga svenska samhällen inregistrera en faktisk, om också till numerären ej säkert fixerad reservarmé av arbetslösa från en mångfald yrken. Alltjämt avböjde emellertid de bestämmande kommunala instanserna att vidtaga andra anordningar mot arbetslösheten än sådana av provisorisk natur. Hjälpen tillhandahölls som regel antingen i form av understöd eller lågt betalda nödhjälpsarbeten, vilka gåvo de arbetslösa en torftig försörjning och varöver dessa klagade bittert i arbetarpressen, vid protestmöten och genom vädjande till kommunernas myndigheter och representationer.

Mot planlösheten och otillräckligheten i dessa föranstaltningar vände sig också efter hand och med allt bestämdare erinringar såväl den från 1800-talets mitt i kraftig tillväxt stadda fackföreningsrörelsen som den politiska arbetarrörelsens målsmän. Även från socialt orienterade och politiskt verksamma kretsar utanför arbetarnas led begynte krav höjas på mera ordnade och humanitärt tillfredsställande lösningar på arbetslösheten. Den uppfattningen vann mer och mer insteg, att bedrivandet av en rationell arbetslöshetspolitik förutsatte viss samverkan mellan stat och kommun å ena

[4] Ur 1937 års arbetslöshetssakkunnigas manuskript till betänkande, hösten 1939, första avd, kap IV, s 50–51.

sidan, arbetsgivare och arbetstagare å den andra. Det allt intensivare intresset för socialt framstegsarbete, som framträdde i början av 1900-talet i jämnbredd med det forcerade industriella uppsvinget, nationalinkomstens starka stegring och arbetarklassens tillväxt, utsträcktes även till att omfatta arbetsmarknadens problem. Tanken på att bekämpa arbetslösheten medelst statsbidrag till anordnande av offentlig arbetsförmedling och utbyggande av fackorganisationernas arbetslöshetskassor aktualiserades nu genom motioner i riksdagen..."

Edvard Wavrinsky blev genom sina båda motioner en pionjär för offentlig arbetsförmedling i vårt land. Hans betydelse ligger på två plan, ett principiellt och ett praktiskt. Det praktiska resultatet av hans engagemang var först och främst att offentliga arbetsförmedlingar började inrättas. På det principiella planet ligger Wavrinskys viktiga insats framför allt i hans förslag till grundsatser för verksamheten. Dessa återfinns i hans kortare motion från 1901.[5] Regeringen tog fasta på dessa förslag och skrev in några av dem som villkor i den första kungörelsen år 1907 om statsbidrag till kommunala arbetsförmedlingar.[6] De både viktigaste genom kungörelsen stadfästa

[5] Wavrinskys förslag till grundsatser för arbetsförmedlingen i Sverige hade följande lydelse (Motioner i Andra Kammaren N:o1, 1901, sid 28):

" Följande betingelser synes under alla omständigheter böra fyllas:
1. Att arbetsförmedlingen ordnas för hela landet efter enhetlig plan, som dock lemnar tillfälle för de olika byråerna att i sina arbetsmetoder lämpa sig efter de lokala förhållandena och tillgodose de olika yrkenas kraf på för sina särskilda behof lämpad arbetsförmedling;
2. Att ledningen af byråerna lemnas åt lika antal och likaberättigade arbetsgifvare- och arbetarerepresentanter, under fullt opartisk ordförande;
3. Att arbetsförmedlingen göres gratis och, der icke den enskilda företagsamheten skaffar medel dertill, bekostas af kommunerna;
4. Att byråerna förbindas genom telefon och verksamheten centraliseras i distrikt eller direkt för hela landet under statens ledning och på dess bekostnad;
5. Att arbetsbyråerna blifva organ för uppgörande af en fullständig statistik öfver arbetsmarknadens ställning i landet, som regelbundet genom statens försorg offentliggöres;
6. Att arbetsförmedlingen omfattar både qvinnor och män, på olika afdelningar;
7. Att de stadskommunala byråerna söka intimt samband med den omgifvande landsbygden för att tillgodose dess intressen;
8. Att särskild omsorg egnas arbetsförmedling åt uttjente soldater och värnpligtige;
9. Att arbetsförmedlingen göres fullt opartisk."

[6]. De allmänna grunderna för att statsbidrag skulle utgå hade följande lydelse i den första kungörelsen 1907 (nr 97) angående understöd av statsmedel till befrämjande av den offentliga arbetsförmedlingsanstalt, som anordnats av landsting, hushållningssällskap och kommuner, var för sig eller i förening:

att arbetsförmedlingen avser allt slags arbete för såväl män som kvinnor samt i regel inte medför några särskilda kostnader för arbetsgivare och arbetare, som anlitar densamma:
att vid arbetsförmedlingen hänsyn i främsta rummet tages till att arbetsgivare erhåller bästa möjliga arbetskraft och arbetare det arbete, vartill han bäst ägnar sig;
att ledningen av arbetsförmedlingen utövas av en styrelse, bestående av dels en opartisk ordförande jämte för honom utses suppleant och dels ledamöter jämte suppleanter för dem, vilka till lika antal utses bland arbetsgivare och arbetare;
att vid arbetsförmedlingen användas ett av tillsynsmyndigheten godkänt arbetssätt och expeditionssystem samt
att statistiska uppgifter rörande verksamheten ställes till tillsynsmyndighetens förfogande

grundsatserna är följande:

(1) Principen om lika representation för båda parterna på arbetsmarknaden i arbetsförmedlingsorganens styrelse. Wavrinsky hade funnit att detta framgångsrikt hade förverkligats i en rad städer på kontinenten, bland annat i Stuttgart och München sedan 1894, i Frankfurt am Main sedan 1895 och i Bremen sedan 1896. Styrelsen bestod där av en opartisk ordförande och lika antal ledamöter från arbetsgivare och arbetare. Den modellen blev också gällande när de första arbetsförmedlingskontoren inrättades i vårt land och gäller fortfarande för arbetsmarknadsverkets regionala organ.

(2) Neutralitetsregeln som grund för arbetsförmedlingens verksamhet. Även denna princip hade tidigt tillämpats vid tyska arbetsförmedlingar, i München och Köln sedan 1894, i Frankfurt sedan 1895 och i Berlin sedan 1899. Neutralitetsprincipen har senare inom den svenska arbetsförmedlingen formulerats så här: Arbetsgivaren skall erhålla bästa möjliga arbetskraft och arbetaren det arbete, för vilket han bäst lämpar sig. Denna 1907 fastslagna neutralitet kom senare att kallas arbetsförmedlingens "gyllene regel".[7]

De båda nämnda huvudprinciperna för statsbidrag till de kommunala arbetsförmedlingskontoren åtföljdes i den första kungörelsen av ytterligare villkor. Där uppställdes även (3) principen att förmedlingen skulle avse allt slags arbete och (4) att den skulle vara kostnadsfri för dem som anlitade den. Också dessa båda villkor för statsbidrag svarade mot grundsatser för de tidiga tyska kommunala arbetsförmedlingskontoren. I kungörelsen inskärptes vidare nödvändigheten av (5) att man tillämpade ett enhetligt arbetssätt vid kontoren och (6) att enhetliga statistiska uppgifter rörande verksamheten togs fram och lämnades till tillsynsmyndigheten (kommerskollegium fram till 1913). I dessa senare avseenden byggde man på väl dokumenterade erfarenheter från många förmedlingar på kontinenten och i fråga om förmedlingsstatistik bland annat från den statistiska centralbyrån i Frankfurt.

Genom statsbidragskraven bringades förmedlingskontoren att samarbeta och det var därigenom och genom ett enhetligt arbetssätt och rapportsystem som verksamheten efter hand kunde få betydelse för arbetsmarknaden och arbetslösheten.[8a] Det var därför förutseende av Wavrinsky att i sin första

[7] Sven Skogh, *Arbetets marknad*, Almqvist & Wiksell, 1963, s 177

I Skoghs framställning innebär "den gyllene regeln" närmast en norm för förmedlingens urval av arbetsfkraft. På detta sättet tolkades regeln i AMS handbok 1952 (Arbetsförmedlingen, Uppgifter, organisation och arbetsmetoder; brev 4). Med förmedlingens neutralitet avsåg handboken förhållandet vid konflikt och att inte blanda sig i anställningsvillkor. Regeln finns med i arbetsmarknadsutredningens förslag 1965 och ingår i arbetsmarknadskungörelsen 1967. En uppfattning att den "gyllene regeln" skulle vara "den neutralitetsregeln som sattes som villkor för statligt stöd till de kommunala förmedlingarna 1907" har framförts av Bo Rohtstein i Den socialdemokratiska staten, 1986, s 109.

Sven Skogh 1899–1989. (Skogh var son till arbetsförmedlingsdirektören Nils Skogh i Malmö.) Fil lic 1929. Anställd i olika befattningar vid socialstyrelsen 1922–40, byråchef vid statens arbetsmarknadskommission 1940–47 och vid AMS 1947–65.

[8]a Arbetslöshetsutredningens betänkande I: *Arbetslöshetens omfattning, karaktär och orsaker*, SOU 1931:20, s 67. – Ordförande var socialstyrelsens generaldirektör Gunnar Huss, sekreterare Dag Hammarskjöld och Sven Skogh.

motion samla en stor mängd uppgifter också om mera tekniska förhållanden för förmedlingsverksamhetens bedrivande. Till yttermera visso bifogade han statistikformulär, förmedlingsblanketter och årsberättelser.

En betydelsefull del i hans framställning var de uppgifter han lämnade om de utländska förmedlingskontorens inre organisation, arbetssätt och lokaler, om deras utbyte av information och det utvecklingsarbete som tidigt bedrevs. De översättningar till svenska som han gjorde av förmedlingstekniska termer har kommit att införlivas med den svenska förmedlingsvokabulären. Det gäller t ex termer som beskriver innehåll i förmedlingsstatistiken och som betecknar grundläggande rutiner i förmedlingsarbetet. Den ursprungliga svenska förmedlingsterminologin avslöjar därmed att mycket i organisation och arbetsmetoder bygger på utländska, enkannerligen tyska mönster. Hit hör "inskrivning" av arbetssökande och vilka uppgifter om sökande som därvid hämtas in och noteras, "anvisning" av sökande till ledig plats, praktiska metoder som användning av "inskrivningskort" och "anvisningskort", publicering av "vakanslistor", förmedlingskontorens uppdelning på "fackexpeditioner", sådan aktiviteter som "interlokal" förmedling och utbetalning av "reseunderstöd" till sökande som fick arbete på annan ort, "anmälningsskyldighet" på förmedlingen för dem som uppbar arbetslöshetsersättning, begreppet "arbetsvägran" osv.

Själva lokalernas utformning och hur väntrummen ordnades för arbetssökande var heller inget oväsentligt. Förhållandena kunde vara mycket olika, beroende på vem förmedlingen drevs av. Tre danska arbetsgivare har rapporterat följande från en studieresa till Hamburg och Berlin sommaren 1899. De talar om den tyska verkstadsindustrins arbetsförmedlingskontor:

"Om möjligt bör kontoret vara beläget mellan två gator med ingång från den ena och utgång till den andra, inget väntrum för att undvika superi och agitation utan endast en förbindelsekorridor mellan gatorna, inte bredare än att en man kan passera; kontoret bör ligga så nära en polisstation som möjligt. Fönster och öppningar bör förses med järngaller."

Utdraget av deras rapport har nyligen återgetts av prof. Bernt Schiller och försetts med denna kommentar: "Med hjälp av en sådan arbetsförmedling kunde arbetsgivarna se till att ingen djävul kom över bron, dvs socialister, fackföreningsagitatorer och organiserade kunde systematiskt utestängas från arbete."[8b]

Jämför detta med den anslående bild som Wawrinsky vid samma tid kunde teckna till minnes från den kommunala arbetsförmedlingen i Frankfurt am Main – avgiftsfri och med en styrelse där arbetsgivare och arbetstagare beslutade tillsammans:[8c]

"Byrån ligger nere vid floden och har en stor ljus väntsal, der de arbetssökande få köpa kaffe, mjölk, öl och bröd samt tobak till måttligt pris. På väggen är en stor tafla på hvilken de lediga platserna anslås, samt en mindre, på hvilken angifves, hvar strejker eller lockouter pågå. Till byrån hör ett bibliotek."

[8b] *Saltsjöbadsavtalet 50 år*, Arbetslivscentrum, 1989, sid 217.
[8c] Wavrinskys motion nr 152, 1900, sid 53.

Uppmärksammas bör slutligen också Wavrinskys information om arbetsförmedlingskonferenser som anordnades i Karlsruhe och München 1897–98. I dessa första tyska konferenser deltog ett stort antal företrädare för de tyska arbetsförmedlingsorganens ledning tillsammans med regeringsrepresentanter. Wavrinsky lämnade i sin motion utförliga referat från de diskussioner som fördes vid konferenserna kring principiella och praktiska problem i verksamheten. En stor fråga i Karlsruhe var t ex förmedlingens ställning vid arbetskonflikter.

Detta tillvägagångssätt, dvs att sammankalla förmedlingarnas ledning till regelrätta arbetskonferenser för att diskutera och finna lösningar på aktuella problem, blev sedan praxis också i Sverige. Första gången en sådan arbetsförmedlingskonferens hölls i Stockholm var 1906. Till denna kallade kommerskollegium föreståndare eller ordförande i styrelserna vid de nio kommunala arbetsförmedlingar som då fanns inrättande. Vid konferensen behandlades en plan för den offentliga arbetsförmedlingens verksamhet, förslag till expeditionssystem samt bestämmelser om arbetssätt och statistisk redovisning. En andra konferens hölls 1907. Där tog man ställning till ett av kommerskollegium utarbetat förslag till grundlinjer för verksamheten.[9] Sådana överläggningar har alltsedan dess – under namn av direktörskonferenser – återkommit och blivit ett viktigt planeringsinstrument inom det svenska arbetsmarknadsverket.

Såväl arbetsmarknadspolitikens som förmedlingsverksamhetens utformning i Sverige har under andra hälften av 1900-talet framstått som ett föredöme internationellt genom lansering av nya synsätt och introducering av nya metoder. Den redogörelse för arbetsförmedlingens tillkomst som har lämnats här erinrar om att vi inte alltid har intagit den tätplatsen. Vid sin tillblivelse byggdes vår arbetsförmedling i viktiga avseenden upp efter kontinentala förebilder. Några av de grundsatser, de förmedlingsmetoder och de organisatoriska modeller som då övertogs utifrån, har satt sin prägel på den svenska arbetsförmedlingen inte bara vid dess start utan under lång tid framöver.

5.1.2 Perioden 1902–1913: Ett kontorsnät börjar byggas

Ett skäl, kanske det viktigaste, till den bestående verkan av de tidiga kontinentala impulserna, är arbetsförmedlingens länge oförändrade och begränsade uppgiftsram. Under tiden fram till 1940 bestod arbetsförmedlingens verksamhet endast av tre uppgifter, nämligen platsförmedling, arbetslöshetskontroll och statistikföring.

När statsbidrag började lämnas 1907 för att upprätta och driva arbetsförmedling fanns det som förut nämnts redan nio kommunala förmedlingskontor. Statsbidraget var mycket blygsamt. Det uppgick 1908 till knappt sex

[9] Sociala meddelanden 1907, s 364–371. Kommerskollegium var åren 1907–12 tillsynsmyndighet för de kommunala arbetsförmedlingarna.

procent av de totala kostnaderna och 1910 till 11 procent.[10] Ändå var tillkomsten av statsbidrag tillräcklig för att medföra en snabb ökning av antalet arbetsförmedlingskonor i landet närmast följande år. (Tabell 5:1)

Tabell 5:1 Antal arbetsförmedlingskontor och deras platsförmedlande verksamhet åren 1902–1914

År	Antal kontor	Arbets-sökande	Lediga sökande	Tillsatta platser
1902	2	-	824	687
1906	9	27 725	51 251	31 148
1910	92	80 411	103 579	67 010
1914	100	135 846	191 813	138 162

Källor: Sociala meddelanden respektive år och SOU 1931:20[11]

Uppgifterna om antalet kontor behöver emellertid kompletteras med information om personalens antal och arbetsuppgifternas art. Personalsiffror förekommer tyvärr sällan i de årsredogörelser som lämnas i Sociala meddelanden. Det har dock uppgivits att det år 1912 vid 94 förmedlingskontor fanns totalt 140 tjänstemän.[12] Det betyder att organisationen, som omfattade huvud- och avdelningskontor, till stor del bestod av enmanskontor. Med så få anställda var det i grunden frågan om en svag organisation. Vad gäller förmedlingsuppgifternas art så var de sannolikt av mycket enkelt slag. De bestod av klart begränsade uppdrag av typen "registrera och skicka".

Tabell 5:1 visar att ökningen av dessa små kontor gick raskt mellan 1906 och 1910. På fyra år tillkom 83 nya kontor. Denna ökning har en särskild förklaring. Landsting började nämligen ordna arbetsförmedling för hela områden. Det skedde närmare bestämt från 1908 med början i Östergötland. Där inrättades på en och samma gång ett huvudkontor i Linköping och samtidigt 12 avdelningskontor i övriga delar av länet. Detta initiativ från landstingens sida ledde till att det år 1915 fanns småkontor inrättade i alla län.

Efter storstrejken på hösten 1909 inbjöd kommerskollegium till en tredje arbetsförmedlingskonferens.[13] I den deltog utöver kontorens föreståndare

[10] De kommunala och statliga anslagen till arbetsförmedlingen redovisades, liksom verksamhetens omfattning, fram till 1940 i Sociala meddelanden. I utredningen *Den offentliga arbetsförmedlingen under krigsåren* (ordförande Arthur Thomson), SOU 1946:44, s 14, lämnas följande översikt över anslagens fördelning mellan kommunerna och staten under verksamhetens första decennium:

År	Hela anslag och inkomstsumman kronor	Därav statsbidrag kronor
1908	153 000	8 500
1910	225 000	25 000
1920	1 110 000	123 000
1930	1 106 000	247 000
1933	1 123 000	248 000

[11] Uppgifterna om arbetssökande har hämtats från SOU 1931:20 s 70. I Sociala meddelanden redovisas "antal ansökningar om arbete".

[12] Sociala meddelanden 1913, Arbetsförmedlingsverksamheten under år 1912.

[13] Sociala meddelanden 1910, s 135–136.

bland andra riksdagsman Wavrinsky som gäst. På dagordningen stod dels en mängd till synes mindre frågor av förmedlingsteknisk natur, dels frågor om arbetsförmedlingens ställning vid arbetskonflikter och om ersättning av arbetssökandes resekostnader. I konfliktfrågan gjorde konferensen ett ställningstagande som i sak alltjämt gäller, nämligen att "arbetsförmedlingen bör under alla omständigheter fortgå oberoende af inträffade arbetsinställelser" och att arbetsförmedlingen bör "lämna upplysning om, att vederbörande arbetsgivare resp arbetare är för tillfället indragen i konflikt".[14]

I fråga om ersättning av resekostnader åt arbetssökande, som anvisats arbete på annan ort, utgick diskussionen från en till synes modern motivering. Man beslutade att resebidrag borde ges "för utjämnande af en ojämn tillgång på arbetskraft samt för motarbetande af arbetslöshet" (förhandlingarnas §8). Det dröjde emellertid till 1913 innan det begärda statsbidraget infördes och det fick då uttalat karaktären av fattigvårdshjälp. Som villkor uppställdes nämligen att den anvisade för att få bidraget skulle vara medellös. Statsbidraget kunde då utgå med hälften av resekostnaden. Villkoret att den arbetssökande skulle vara medellös gällde ända till 1939 [15] då ett nytt arbetsmarknadspolitiskt synsätt bröt igenom.

5.1.3 Perioden 1914–1934: Arbetsförmedlingen och den borgliga AK-politiken

Fram till 1914 var det kommunerna som hade det primära ansvaret för arbetslöshetspolitiken. Som en följd av en hastigt ökande arbetslöshet inleddes vid krigsutbrottet 1914 dock en statlig arbetslöshetspolitik under Hjalmar Hammarsjkölds högerinriktade ämbetsmannaregering. Den tillförde den offentliga arbetsförmedlingen nya och ytterst betungande uppgifter. Förmedlingen blev anvisnings- och kontrollorgan vad gäller den hjälpverksamhet för arbetslösa som då tillskapades.

Den centrala ledningen av arbetslöshetspolitiken anförtroddes ett för ändamålet nyinrättat statligt organ, statens arbetslöshetskommission (AK). Tillsynen över arbetsförmedlingen hade året innan överförts från kommerskollegium till ett annat, nytt statligt organ, socialstyrelsen. Den myndigheten tillkom 1913 under Karl Staaffs andra ministär som ett uttryck för en ökad uppmärksamhet från statens sida på de sociala frågorna.

Verkställande lokala organ för statens arbetslöshetspolitik blev särskilda kommunala arbetslöshetskommittéer. Därmed blev det både centralt och lokalt en boskillnad mellan arbetslöshetspolitiken och arbetsförmedlingsverksamheten. Detta blev till gagn för platsförmedlingen i så måtto att den

[14] I förordningen 1987:405 om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten har § 13 följande lydelse:

"13 § Arbetsförmedling skall bedrivas oberoende av arbetskonflikt mellan arbetsgivare och arbetstagare. Om en arbetssökande anvisas ett arbete vid en arbetsplats där en sådan konflikt pågår, skall sökande upplysas om konflikten i samband med anvisningen."

[15] Socialstyrelsen, *Handbok för den offentliga arbetsförmedlingen*, Tiden, 1936, s 11, samt SOU 1946:44 s 261–262

befäste sin ställning som ett neutralt förmedlingsorgan på arbetsmarknaden.

AK:s uppgifter bestod i tillsyn över kontantunderstödet för arbetslösa till vilket kommunerna fick statsbidrag. Vidare svarade AK för tillsynen och efter hand också för inrättandet av nödhjälpsarbeten. AK var från början tänkt som en tillfällig krisorganisation. De stora svårigheterna på arbetsmarknaden uppkom dock inte, som man hade väntat, under kriget 1914–18. En kraftig konjunkturnedgång inträffade först 1921–22. Hos de kommunala arbetslöshetskommittéerna fanns i januari 1922 över 163 000 hjälpsökande arbetslösa. Fackförbunden redovisade en arbetslöshet på 34 procent.[16] AK fick därför fortsätta sin verksamhet, där nödhjälpsarbetena kom att spela en stor roll, i många år efter kriget.

I överensstämmelse med den då förhärskande liberala ekonomiska teorin hölls lönerna låga vid de av AK drivna nödhjälpsarbetena – under den lägsta marknadslönen för okvalificerat arbete. Kritiken mot nödhjälpsarbetena växte emellertid och mot slutet av 1920-talet började man från socialdemokratiskt håll driva tesen, att staten borde ordna arbeten för arbetslösa och att dessa borde betalas med marknadsmässiga löner, eftersom det gällde att öka efterfrågan på varor och tjänster, och därmed på arbetskraft, genom att pumpa ut köpkraft i ekonomin. Kritiken inriktade sig också mot AK:s till synes partiska hållning vid arbetskonflikter; AK-arbetare kunde i praktiken tvingas agera som strejkbrytare.

Som villkor för att erhålla arbetslöshetsunderstöd med statsbidrag eller arbetslöshetshjälp genom att anvisas till nödhjälpsarbete föreskrevs att den hjälpsökande skulle ha sökt men ej erhållit arbete hos den offentliga arbetsförmedlingen. Förmedlingens kontrollfunktion innebar att om möjligt anvisa arbete och att rapportera ifall den arbetslösa hjälpsökande avvisade erbjudet arbete. Förmedlingen fattade alltså inte beslut vare sig om att bevilja eller att förvägra någon understöd eller nödhjälpsarbete. Förvisso fick ändå arbetsförmedlingens hantering av ärendena utomordentligt stora konsekvenser för den enskilde.

Arbetsförmedlingens anvisnings- och kontrollfunktion utökade efter hand förmedlingens uppgifter i hög grad både i fråga om innehåll och volym. Det ställdes upp ytterst detaljerade regler för hur kontrollen skulle genomföras och dokumenteras av kontoren:[17]

- Huvudregeln för att få ersättning eller hjälp var att den sökande *dagligen* kom till förmedlingen för att söka arbete.
- *Dispens* från dagliga besök kunde ges för högst fem dagar i följd: till dem som bodde avlägset, hindrades av invaliditet eller vid utbredd arbetslöshet i större städer.
- Noggranna föreskrifter gällde för hur s k *dispensstämpling* skulle göras.
- Utöver sitt inskrivningskort och sitt anvisningskort, som sökande fått på förmedlingen, skulle den arbetslöse ha ett *kontrollkort* från arbetslöshetskommittén – senare också ett *karenskort* och ett *kvittokort*

[16] Sven Skogh, 1963, s 219–222
[17] Socialstyrelsen 1936, s 72–86

från arbetslöshetskassan. Dessa kort skulle förses med en "ortsdatumstämpel" vid ansökan om arbete, med "dispensstämpel" för dag då befrielse från arbetsansökan lämnats och med "helgdagsstämpel" för annan helgdag än söndag. Det gällde både för sökande och förmedling att hålla reda på sina kort och stämplingar.

- Särskilda regler gällde för hur *anteckningar skulle göras på likartat sätt på korten* när förmedlingen anvisat arbete, när lämnad arbetsanvisning ej ledde till resultat och när sökande vägrat anta anvisat arbete.
- *Vägran att anta erbjudet arbete skulle förmedlingen omedelbart anmäla* både till den lokala arbetslöshetskommittén och till AK i Stockholm.

Kontrollfunktionen påverkade på så sätt i hög grad förmedlingens verksamhet både till omfattning och innehåll. Den förändrade dessutom också arbetsförmedlingens yttre organisation. Förmedlingskontor fanns alltjämt bara på något över hundratalet orter medan det vid den tiden fanns mer än ett par tusen kommuner. Det innebar att det inte fanns något förmedlingskontor på många orter där arbetslöshetskommitté inrättats. Därför måste arbetsförmdlingsombud – med begränsad mottagningstid – utses i stort antal. På så vis växte en ombudsorganisation upp som 1922 bestod av ca 350 arbetsförmedlingsombud. Under år med omfattande arbetslöshet kunde det finnas upp till 1 000 ombud.[18]

Då kommunerna hade att bygga upp en stor tillfällig ombudsorganisation kunde den påbörjade utbyggnaden av det fasta kontorsnätet inte fortsätta i samma snabba takt. Under de första tio åren efter krigsutbrottet tillkom det därför endast ett par nya kontor om året och under de tio därefter följande åren avstannade utbyggnaden. (Tabell 5:2)

Inte heller personalresurserna vid de fasta kontoren förstärktes. Personalen vid förmedlingskontoren uppgick 1918 till sammanlagt 205 och 1919 till 210 tjänstemän, alltså i genomsnitt per kontor samma ringa antal som förut redovisats. Som knutpunkt för arbetsförmedlingarna ute i landet fungerade ett 30-tal huvudkontor. Även dessa var små. På sina håll fanns bara föreståndaren, vid hälften enbart föreståndare och en assistent eller ett skrivbiträde. De stora huvudkontoren hade en personalstyrka på tre till sex personer. Storstadskontoren utgjorde undantag, Stockholm med 16, Göteborg med 11 och Malmö med 10 anställda. Detta gällde alltså vid de bäst utrustade förmedlingarna. Vid lokalkontoren var det genomgående dåligt ställt både med personal och öppethållande. Där fanns det i regel endast en anställd – föreståndaren – och två tredjedelar hade öppet bara ett par timmar om dagen.

Man hade hoppats att ombuden, trots att de bara ägnade en ringa del åt förmedlingen, ändå skulle kunna bli verksamma organ som dess yttersta

[18] Ombuden utgjordes av ortsombud med fast expeditionstid och lokalombud utan bestämd expeditionstid. Båda kategorierna var arvodeesanställda, de senare undantagsvis oavlönade. Arbetsförmedlingsombuden var ända fram till 1945 skyldiga att utan särskild ersättning upplåta sin bostad som tjänstelokal.

förgreningar. Det visade sig sig emellertid inte bli fallet. De kunde inte fullgöra avsedd funktion på arbetsmarknaden. Arbetslöshetsutredningen konstaterade 1931 att det var "omöjligt att göra dessa organ fullt arbets- och rapportdugliga".[19]

Under perioden 1914–34 ökade antalet arbets- och hjälpsökande mycket kraftigt, från 135 000 år 1914 till 473 000 år 1934. Ökningen var särskilt stor under periodens slut. Antalet lediganmälda platser svarade detta sista år inte på långa vägar mot ökningen av arbetssökande. (Tabell 5:2) Det betyder att förmedlingen under denna period, trots många fler tillsatta platser än tidigare, ändå bara till övervägande del hade att registrera och stämpla. Faran med att dessa sistnämnda funktioner blev en så framträdande del av förmedlingens verksamhet skulle uppmärksammas först efter ytterligare några år.

Tabell 5:2 Antalet arbetsförmedlingskontor och deras platsförmedlande verksamhet åren 1916–1934

År	Antal kontor	Arbets-sökande	Lediga platser	Tillsatta platser
1916	118	-	265 735	181 202
1926	136	220 105	234 609	190 061
1934	137	473 221	312 485	257 123

Källor: Sociala meddelanden respektive år.

Under 1920-talet växte sig motsättningarna mellan socialdemokraterna och de borgliga starka just kring arbetslöshetspolitiken. Socialdemokraterna hade genom rösträttsreformen 1921 fått sin ställning stärkt i andra kammaren och kunde bilda regering under Hjalmar Branting tre gånger under decenniet. De borgliga partierna hade emellertid majoritet i riksdagen under hela 1920-talet och två socialdemokratiska regeringar avgick i opposition mot de borgligas stöd för AK-politiken – 1923 under Branting och 1926, efter dennes död, under Sandler.

5.1.4 Perioden 1935–1940: Den socialdemokratiska arbetslöshetspolitiken. Arbetsförmedlingens kontrollfunktion befästs

Med Per Albin Hanssons första regering (1932–36) kom slutligen avgörande förändringar till det bättre i arbetslöshetspolitiken. Socialdemokraterna hade länge krävt att AK skulle avskaffas. Det var emellertid först genom krisuppgörelsen 1933 mellan socialdemokraterna och bondeförbundet som man kom fram till en lösning. Den innebar visserligen att AK bibehölls, men lönerna vid AK-arbetena höjdes, man fick till stånd en sådan ordning att AK-arbetare inte skulle kunna fungera som strejkbrytare, andelen arbetslösa som kunde få hjälp ökade och huvuddelen av medlen för arbetslöshetshjälp gick inte längre till AK utan disponerades av socialdepartemen-

[19] SOU 1931:20, s 71

tet och socialstyrelsen. Reservarbetena ersattes av beredskapsarbeten med den öppna marknadens löner och modern maskinutrustning.

Andra uttryck för den nya arbetslöshetspolitiken var: (1) Införandet av en statsunderstödd arbetslöshetsförsäkring, (2) lag om offentlig arbetsförmedling och (3) höjt statsbidrag till arbetsförmedlingen. Dessa tre förändringar ska kommenteras i det följande.

1. Under 1920- och 1930-talen hade mycket omfattande utredningar ägnats åt att söka utröna arbetslöshetens orsaker och finna åtgärder för att lindra den. Kommittéförslag om arbetslöshetsförsäkring hade lagts fram 1922 och 1928 utan att leda till resultat. Gustav Möller, socialminister i Per Albin Hanssons första regering, tillkallade nya arbetslöshetssakkunniga. På grundval av deras utredning lade regeringen fram förslag till försäkring vid 1933 års riksdag. De avvisades dock då och antogs först när de på nytt förelades riksdagen 1934.[20]

2. Landsting och kommuner hade hittills ordnat med arbetsförmedling i syfte att hålla nere sina utgifter för kontantunderstöd och hjälparbeten. Kontantunderstödet ersattes av arbetslöshetsförsäkring genom 1934 års riksdagsbeslut. Därmed behövdes en föreskrift i lag som stadgade att det ålåg landsting respektive stadsfullmäktige att inrätta arbetsförmedlingskontor i erforderligt antal. Därför tillkom arbetsförmedlingslagen.

3. För att samtidigt stimulera kommunernas intresse för arbetsförmedlingsverksamheten fastställdes i lagen en mindre höjning av statens bidrag.[21] Det underförstådda syftet var ytterst omtanke om arbetslöshetsförsäkringen. För att denna skulle fungera var det nödvändigt att det fanns en fungerande kontrollfunktion, liknande den som arbetsförmedlingen haft hand om i många år och tills vidare alltjämt skötte för kontantunderstödet. Regeringen bestämde att förmedlingen skulle fortsätta med och om möjligt, genom det högre statsbidraget, förstärka denna kontroll, nu i samarbete även med arbetslöshetskassorna. Kontantunderstöd och kassaersättning förekom parallellt under den senare hälften av 1930-talet då kassorna hade liten omfattning.

1934 års lag om offentlig arbetsförmedling innebar ingen förändring av statsmakternas syn på själva arbetsförmedlingen. Förmedlingens tyngsta uppgift skulle liksom tidigare alltjämt vara att fungera som ett anvisnings- och kontrollorgan inom ramen för arbetslöshetspolitiken. Att just dessa uppgifter ansågs som de väsentligaste har Arthur Thomson påpekat – och kritiserat – i ett intressant uttalande.[22]

[20] Genom kassaförordningen 1935 gav staten bidrag till erkända arbetslöshetskassor, startade av fackliga organisationer men juridiskt fristående från dessa. Kassaersättning vid arbetslöshet bestreds av medlemsavgifter och statsbidraget. Tidigare hade staten lämnat bidrag till ett kontantunderstöd från kommunerna till oförvållat arbetslösa, ett bidrag som var förknippat med en för de arbetslösa förnedrande och meningslös behovsprövning – arbetslöshetsförsäkringen kännetecknades däremot av en ersättningsrätt.

[21] Statsbidraget till arbetsförmedlingen höjdes 1934 till 50 procent. Statsbidraget uppgick 1933 till 45 procent. Jämför not 10 ovan.

[22] Arthur Thomson, *Arbetsmarknadens reglering*, Gebers, 1940, s 39.

" Den offentliga arbetsförmedlingen skapades främst som ett arbetslöshetsorgan och har även under senare tid, trots åtskilliga försök till emancipation särskilt efter 1934 års lag om offentlig arbetsförmedling, i icke ringa mån behållit denna egenskap. Arbetsförmedlingens inkoppling som kontrollorgan i fråga om hjälpverksamhet och arbetslöshetsförsäkring är naturligtvis huvudorsaken. 1934 års reform av arbetsförmedlingsorganisationen tillkom ju också främst för att förstärka dylika kontrollmöjligheter. Den utbyggnad av arbetsförmedlingsorganisationen, som sedan dess kommit till stånd, har också haft till huvudsyfte att möjliggöra ett genomförande av arbetslöshetsförsäkringen. Jag förnekar naturligtvis inte, att de båda sidorna av problemet – anskaffande av arbetskraft och sysselsättande av arbetslösa – höra samman. Men vad jag har velat säga är, att det har en viss betydelse, var man lägger tyngdpunkten, eljest blir arbetsförmedlingen lätt främst ett *stämplingsställe* och icke en förmedlare av *arbete*."

Genom den i lagen fastställda medelsförstärkningen till kommunerna för arbetsförmedling skedde ånyo en utbyggnad av kontorsorganisationen och en ökning av antalet ombud. Sedan konjunkturen hade svängt uppåt ökade såväl antalet lediganmälda som antalet tillsatta platser kraftigt. (Tabell 5:3)

Tabell 5:3 Antalet arbetsförmedlingskontor och deras platsförmedlande verksamhet åren 1935–1939

År	Antal kontor	Arbetssökande	Lediga platser	Tillsatta platser
1935	144	395 849	346 040	266 120
1937	156	326 674	472 945	353 944
1939	166	378 478	564 966	436 080

Källor: Sociala meddelanden respektive år.

Med anledning av att det stiftats en lag om offentlig arbetsförmedling gav socialstyrelsen 1936 ut en handbok för arbetsförmedlingen. Den kom att kallas "Gröna boken", inbundensom den var i ett grönt band. Det var ett gediget vaxduksband, avsett att hålla för många års användning på förmedlingskontoren. Men hållbarheten kom att gälla inte bara handbokens yttre. Även dess innehåll blev länge bestående – en uppsättning detaljreglerande föreskrifter för hur kontrollfunktionen skulle utövas och hur förmedlingen av arbete rätteligen borde gå till.

5.2 Den statliga arbetsförmedlingen 1940–1989

AMS firade 1988 40-årsdagen av sin tillblivelse, som ägde rum 1 jan 1948. Den statliga arbetsmarknadsorganisationen i övrigt är dock av äldre datum. Den kom till i maj 1940, då världskriget trängde nära in mot Sveriges gränser. Då inrättades länsarbetsnämnderna och då tog staten – som ett led i arbetsmarknadens beredskap – på sig ett odelat ansvar för arbetsförmedlingens utveckling och kostnader. Och det var då, inte 1948, som kursändringen skedde från en passiv arbetslöshetspolitik till en aktiv arbetsmarknadspolitik.[23]

[23] Öhman, 1970, s. 123

5.2.1 Perioden 1940–47: Preliminärt förstatligande vid krigsutbrottet – ett uppbyggnadsskede inleds

Redan några år före krigsutbrottet hade Gustav Möller[24] beslutat sätta igång ett omfattande utredningsarbete, som förberedde ett förstatligande, som han ansåg nödvändigt, och en ny politik. Det skedde genom 1936 års rationaliseringsutredning och 1937 års arbetslöshetssakkunniga.

Rationaliseringsutredningen är med tanke på arbetsförmedlingens kommande utveckling den viktigaste av de två.[25] Om arbetsförmedlingen skulle kunna göra mer aktiva insatser på hela landets arbetsmarknad, var det inte möjligt att längre behålla ett kommunalt huvudmannaskap, ansåg utredningen.[26] Hela arbetsförmedlingsinstitutionen måste överföras till staten, anstaltsnätet byggas ut ytterligare, mer förmedlingspersonal tillföras och personalens kvalifikationer höjas genom fortbildningskurser.[27] Intensifierade förmedlingsinsatser borde sättas in på områden där detta krävdes med hänsyn till sysselsättningen och ambulatorisk förmedling av samma skäl bedrivas med personal från huvudkontoren. Vidare borde ett varselsystem införas, med skyldigheter för industrin att lämna besked till arbetsförmedlingen före personalminskning. Den interlokala förmedlingen borde stödjas av staten genom bättre bidrag till resekostnader för arbetslösa sökande, som var villiga att ta arbete på annan ort, genom bidrag till flyttningskostnaderna och genom inlösen av egna hem.

Nästan allt detta var nya instrument och nya uppgifter för arbetsförmedlingen. Man drev i utredningen tesen att förmedlingen, om den arbetade på detta sätt, skulle kunna göra helt andra och större insatser på arbetsmarknaden – bara den fick resurser. Det bör tilläggas att just sådana element som utredningen här pekade på – alltså en förstärkning av personalorganisationen numerärt och kvalitativt, en målmedveten utveckling av förmedlingsmetodiken och en anpassning av arbetsförmedlingens ekonomiska bidrag

[24] Gustav Möller, 1884–1970, var socialminister åren 1924–26,1932–36, 1936–38 och 1939–51. Han svarade därvid även för arbetsmarknadsfrågorna. Så var fallet ända fram till förberedelserna för arbetsförmedlingens definitiva förstatligande efter andra världskriget. År 1947 gjordes en uppdelning av socialdepartementet, varvid arbetsmarknadsärendena överflyttades till det då nybildade inrikesdepartementet.

[25] *Rationaliseringutredningens första betänkande, del I, Motiv och förslag*, SOU 1939:13. (Ordförande var revisionssekreteraren Ove Hesselgren. Bland ledamöterna LO:s dåvarande andre ordförande Gunnar Andersson, dåvarande statssekreteraren Frans Severin och efter denne rektorn för Brunnsviks folkhögskola Torvald Karlbom, samt direktören i SAF Gustaf Söderlund.) Rationaliseringsutredningen hade en grundläggande positiv, modern syn på rationaliseringarna inom näringslivet, liknande de synpunkter på strukturrationaliseringar som senare framförts: Genom rationaliseringar möjliggörs expansion i näringslivet. Frigjord arbetskraft får när så behövs hjälp av arbetsförmedlingen att skaffa ny anställning. På så sätt uppkommer ökad produktion och höjning av den allmänna levnadsstandarden.

[26] Förslaget i SOU 1939:13 om arbetsförmedlingens förstatligande motiverades av 1. att kommunerna hade ett uttalat intresse för arbetsförmedlingen bara i perioder med nedgång i konjunkturen, inte dessemellan, och 2. att de lokala förmedlingskontoren hade en benägenhet att söka bevara arbetstillfällena inom det egna området åt den där befintliga arbetskraften.

[27] 1938–39 hölls de första introduktionskurserna för förmedlingstjänstemän och då i ATR:s regi. SOU 1946:44 s. 207.

till de sökandes behov – har utgjort fundamenten också i senare förslag om åtgärder till arbetsförmedlingens utveckling.

Arbetslöshetssakkunnigas betänkande. Gustav Möller gick själv in som ordförande i arbetslöshetssakkunniga. Han hade gjort en tydlig arbetsfördelning mellan de båda utredningarna. Rationaliseringsutredningen ägnade sig åt att tänka nytt i anpassningspolitiska frågor, bl a alltså arbetsförmedlingens förstärkning. Arbetslöshetssakkunniga tog sig an uppgiften att se över och bana nya vägar i frågor om de sysselsättningsskapande åtgärderna. Vidare utarbetade arbetslöshetssakkunniga ett fullständigt förslag till organisation av ett centralt statligt verk för den nya politiken. Detta senare var ett betydligt mer långtgående förslag till samlad ledning än rationaliseringsutredningen hade vågat skissera.[28] Betänkandet i dess helhet formade sig till en magistral vidräkning med den gamla arbetslöshetspolitiken.[29]

Vid andra världskrigets utbrott den 1 september 1939 låg arbetslöshetssakkunnigas betänkande så gott som färdigt för ett slutsammanträde. Arbetet avbröts på grund av krigshändelserna och båda utredningarna lades tills vidare åt sidan. Gustav Möller begärde som en första åtgärd att få tillkalla en kommission med uppgift att följa läget på arbetsmarknaden. En tidigare under 1938 och 1939 utarbetad tjänstepliktslag trädde i kraft vid årsskiftet 1939–40.

En ny organisation stampas ur marken

Det har sagts att tjänstepliktslagen, som var en fullmaktslag, togs i bruk bara ett par gånger – 1942 genom arbetsförmedlingstvång för byggnadsarbete m m, 1942/43 genom att man tog ut en hel årsklass till skogsarbete och torvupptagning. Men lagen möjliggjorde även mera övergripande åtgärder för reglering av arbetsmarknaden, och samlingsregeringen under Per Albin Hansson tövade inte med att använda sig av denna möjlighet.

Den 9 april 1940, då Danmark och Norge ockuperades och handelsvägarna västerut avspärrades, inträdde ett läge då sådana mer långtgående

[28] Rationaliseringsutredningen föreslog att arbetsförmedlingen skulle förstatligas men liksom tidigare stå under socialstyrelsens ledning. Därjämte skulle inrättas ett annat centralt organ, kallat arbetsmarknadsinstitutet, underställt socialdepartementet. Det skulle inte ha direktivrätt utan endast sammanställa och analysera arbetsmarknadsdata och sprida upplysning om utvecklingen. - Arbetslöshetssakkunniga däremot föreslog, att de uppgifter som dittills legat utspridda på flera olika myndigheter – socialstyelsen, kommerskollegium, statens AK – och delvis på socialdepartementet (beredskapsarbeten), skulle samlas till ett enda centralt ämbetsverk.

[29] Bo Rothstein, *Den socialdemokratiska staten*, Arkiv, 1986, sid. 118:"Det är inte för mycket sagt att dessa båda utredningar till stora delar förebådade Gösta Rehns förslag till en aktiv arbetsmarknadspolitik tio år senare, dock utan Rehns teoretiska fundament... Här framlades således redan under 1930-talets slut de centrala delarna av det åtgärdsbatteri som skulle komma att kännetecknа den svenska arbetsmarknadspolitiken under efterkrigstiden". – Anmärkas bör dock att bl a arbetsmarknadsutbildningen med omskolning av vuxna arbetslösa, ett mycket viktigt inslag i arbetsmarknadspolitiken efter kriget, saknades i rationaliseringsutredningens och arbetslöshetssakkunnigas förslag. Yrkesutbildning för arbetslösa begränsades i deras förslag till ungdom och handikappade.

åtgärder ansågs nödvändiga att vidta. Den 29 april 1940 förordnade Kungl. Maj:t med riksdagens samtycke, att 2 kap. i tjänstepliktslagen (om arbetsförmedling) skulle äga tillämpning. Den rådgivande kommissionen blev "riksarbetsstyrelse" i lagens mening och fick namnet statens arbetsmarknadskommission. Under den ställdes särskilda organ (i lagen "länsarbetsstyrelser") som regeringen inrättade och gav namnet länsarbetsnämnder. Därmed upphörde kommunernas egna styrelser för arbetsförmedlingen. Ansvaret för den centrala ledningen av arbetsförmedlingen överflyttades från socialstyrelsen till arbetsmarknadskommissionen (den 20 maj 1940), som också övertog AK:s verksamhet.[30]

Därmed skulle inom loppet av några få år – men under trycket av extraordinära förhållanden i världen – utredningarnas förslag om en kraftfull, helt statlig arbetsförmedlingsorganisation till sina huvuddrag komma att förverkligas. Ledare blev landshövdingen Arthur Thomson, Möllers närmaste man under de år arbetslöshetssakkunniga utformade sitt betänkande.[31] Såväl centralt som regionellt skulle en stark ledningsorganisation byggas upp. Arbetsförmedlingens kontorsnät skulle förgrenas ytterligare (tabell 5:4)[32] och dess personal växa betydligt fram till krigsslutet.

Tabell 5:4 Antalet arbetsförmedlingskontor åren 1940–1945

År	Huvud-kontor	Avdeln.-kontor	Summa	Ökn.(+) minskn.(-) pr år
1940	25	148	173	+ 7
1941	25	146	171	– 2
1942	25	152	177	+ 6
1943	25	185	210	+ 33
1944	25	203	228	+ 18
1945	25	228	253	+ 25

Källa: SOU 1946:44 s 124

[30] *Den offentliga arbetsförmedlingen under krigsåren*, SOU 1946:44 sid. 24 ff. Betänkandet redovisar utförligt bl a arbetsförmedlingens kris- och beredskapsuppgifter, förmedlingens organisation och personal, de arbetslöshetsbekämpande åtgärderna, platsförmedlingens utveckling och verksamhetens kostnader.

[31] Arthur Thomson, 1891–1977, universitetskansler 1952–58. Thomson var fil dr och docent i finanshistoria i Lund 1923–27 och i statskunskap 1927–30. Anställd i skolöverstyrelsen 1927–38, undervisningsråd där 1931–38; i statens arbetslöshetskommission (AK) 1932–38, kanslichef 1934–38 samt ordförande 1940. Ordförande och chef för statens arbetsmarknadskommission 1940–46. Landshövding i Malmö 1939–51. Ledamot (s) i andra kammaren 1929–32. Vice ordförande i 1937 års arbetslöshetskunniga, ordförande i *Den offentliga arbetsförmedlingen under krigsåren* SOU 1946:44, *Den offentliga arbetsförmedlingens framtida organisation* SOU 1946:51, *Betänkande rörande ett centralt arbetsmarknadsorgan* SOU 1947:24 mfl offentliga utredningar.

[32] SOU 1946:44 sid. 124.

Den största förändringen låg dock inte i att kontorsnätet utökades. Ännu viktigare var den mycket kraftiga ökningen av personal för ledning och administration, främst centralt men också regionalt, och tillväxten av arbetsförmedlingspersonalens numerär (tabell 5:5).[33]

Tabell 5:5 Personal vid arbetsmarknadskommissionen (AMK), länsarbetsnämnderna och arbetsförmedlingen (AF) utom ombud åren 1940 och 1945

År	AMK	Normalorganisation				Kris-	Totalt
		Ledn. pers.	Kansli o.bitr	AF-pers	S:a	org	
1940	109				355		355
1945	520	68	260	948	1 276	743	2 019

För att belysa storleken av det personaltillskott, som arbetsmarknadskommissionen (AMK) fick inom loppet av några år, kan ett par jämförelser göras. Socialstyrelsens personal för arbetsförmedlingsfrågor hade uppgått till knappt ett 10-tal år 1936.[34] Kommissionen med sina 520 befattningshavare år 1945 svarade i storleksordning mot det dåtida postverkets eller telegrafverkets centrala enheter.[35]

När det gäller arbetsförmedlingens personal var ökningen, som framgår av tabell 5:5, på de fem krigsåren uppenbart mycket stor, framför allt jämfört med vad som tidigare under den kommunala tiden hade förekommit. I tabell 5:5 anges även lednings-, kansli- och biträdespersonal, tillsammans 328 tjänster. Detta kan uppfattas som de nyinrättade nämndernas resurser, medan 948 utgör arbetsförmedlingens. I själva verket är dock ett sådant antal för nämnerna något högre resp. antalet för arbetsförmedlingen något lägre än det verkliga förhållandet. På arbetsförmedlingskontoren arbetade nämligen även ett antal biträden, som här redovisats tillsammans med nämndens kanslipersonal.[36]

Mycket kraftiga personaltillskott gavs sålunda till den nyetablerade statliga arbetsförmedlingsorganisationen under krigsåren – speciellt till kommissionen och till arbetsförmedlingarna, något mindre uttalat till länsarbetsnämnderna. Därigenom kunde också under denna tid, som vi ska se, en mycket kraftig ökning av arbetsuppgifterna läggas på förmedlingen.

[33] Uppgifterna i tabell 4:5 om arbetsmarknadskommissionens personal, se SOU 1947:24 sid. 19. Uppgiften om arbetsförmedlingens personal 1940 hämtad ur Berndt Öhman, *LO och arbetsmarknadspolitiken efter andra världskriget*, Prisma, 1974, sid. 81. Övriga uppgifter i tabell 4:5 från SOU 1946:44 sid. 193.

[34] Socialstyrelsen, 1936, sid. 2.

[35] Betänkande rörande ett centralt arbetsmarknadsorgan, SOU 1947:24, sid 128f.

[36] Bättre möjligheter att särskilja länsarbetsnämnderna och arbetsförmedlingarnas personal blir det egentligen först fr o m 1972, då en ny kontorsorganisation genomförs.

Arbetsförmedling på fältfot

Krigsåren kännetecknas i stort av högkonjunktur och hög sysselstättning. Till följd av landets avspärring och inkallelsernas omfattning – redan vid krigets början 100 000 man - hotade emellertid stora svårigheter på delar av arbetsmarknaden. Det gällde att trygga folkförsörjningen; arbetskraftsbehovet till jord- och skogsbruk måste tillgodoses med extraordinära åtgärder. Det gällde också att, trots arbetskraftsbrist, säkra vital militär och civil industriproduktion.

I krigsläget låg det nära till hands att ta till regleringar och tvångsåtgärder. Arthur Thomson höll tal och radioanförande på det temat i maj 1940. Han var inställd på att sådana ingripanden skulle behövas. Omorganisationen av arbetsförmedlingen "hade bl a just till syfte att skapa en effektiv apparat för genomförande av tjänsteplikt om så blevenödvändigt".[37]

Men Thomson ville i det längsta undvika att släppa loss "regleringsdjävulen". Vad som då i stället måste till var arbetsmarknadspolitiska åtgärder av nytt slag och större tyngd än som dittills prövat. Grundritningarna till en sådan förändring av arbetsförmedlingens uppgifter och arbetssätt hade gjorts redan före kriget, främst i de utredningar som i det föregående nämnts.[38]

Hur det gick framgår av arbetsmarknadskommissionens verksamhetsberättelser och det betänkande (SOU 1946:44) som utförligt behandlar arbetsförmedlingen under krigsåren.[39] Betänkandet visar hur arbetsförmedlingens verksamhetsfält vidgades, så att till slut en fullständig omdaning hade skett, samtidigt som den platsförmedlande funktionen bibehölls och utvecklades starkt. Arbetsförmedlingen hade försatts på fältfot.

Ett varselsystem infördes. Betydande rese- och flyttningsbidrag lämnades inom arbetslöshetsområden. Omskolning till arbeten inom verkstadsindustrin startades för äldre arbetslösa. Omfattande kursverksamhet av beredskapsnatur genomfördes. Samtidigt pågick intensivförmedling på viktiga närings- och produktionsområden. Förmedlingens inre organisation sågs över och specialiseringar inom verksamheten gjordes. Arbetsvård och yrkesvägledning inrättades, en särskild tjänstemannaförmedling organiserades och även en artist- och musikförmedling kostade man pengar på under krigsåren.

Flyttningsbidrag. Allt sedan 1912 hade funnits ett blygsamt resebidrag. Det gavs till medellösa sökande, som skulle skickas till arbete på annan ort. Detta torftiga bidrag brukar omnämnas vid historik över förmedlingens

[37] Arthur Thomson. *Arbetsmarknadens reglering*, Gebers, 1940

[38] Arthur Thomson. *Hur tillgodose näringslivets behov av arbetskraft?*, Gebers, 1942.

[39] *Redogörelser för statens arbetsmarknadskommissions verksamhet* under åren 1940-1947 innehåller uppgifter dels om arbetsförmedlingens verksamhet, dels om hjälpverksamheten för arbetslösa, byggnadsreglering mm. - Begreppet "arbetslinjen" infördes i redogörelserna från år 1940. Hjälpverksamheten för arbetslösa uppdelades i tre huvudområden, nämligen arbetslinjen, understödslinjen och utbildningshjälp. Med arbetslinjen förstod man enbart beredskapsarbeten av olika slag. (När begreppet lanserades på nytt från år 1984 avsåg man härmed alla stödformer utom kontantersättning vid arbetslöshet.)

utveckling. Däremot förbigår man ibland det lyft som flyttningshjälpen fick under krigsåren. Under kriget rådde så speciella förhållanden, att man stundom tyckt sig kunna bortse från den tiden.

Arthur Thomsons tes under krigsåren, att först söka nå resultat på frivillig väg, tillämpades också i fråga om arbetskraftens rörlighet. Att skapa bättre flyttningsbidrag blev därför en av de främsta åtgärderna. Under åren 1939–43 tillkom en serie av nya bidrag för att stimulera till och underlätta flyttning. År för år lämnades i Kungl. brev medgivanden om förbättringar. Tillträdesresor bekostades inte längre som förut bara delvis utan helt för sökande i arbetslöshetsområden som tog fast anställning inom jordbruket - och även i vissa andra fall, t ex för dem som deltog i huggarkursen. Även kostnad för återresa ersattes för dem som anvisats jordbruksarbete genom förmedlingen. En behovsprövad reseersättning och flyttningshjälp infördes för den arbetslöses familj. Dagliga resor kunde i särskilda fall också betalas.

Även om de ur nutida bedömning ter sig begränsade hade dessa förbättringar då stor betydelse. Det framgår bl a av bidragens ökade användning och storleken av totalt utbetalade ersättningar. Den årliga kostnaden för rese- och flyttningshjälp ökade under krigsåren till som mest 929 000 kr. Detta är mer än vad som utgick under slutet av 1950-talet, då en expansiv flyttningspolitik inleddes.[40]

Omskolningskurser. Thomson agerade även snabbt med att sätta in utbildning för arbetslösa som ett led i sin arbetsmarknadspolitiska strategi. Det antyddes redan i första paragrafen i instruktionen för arbetsmarknadskommissionen att utbildning kunde behöva sättas in jämte flyttningsstöd (man skulle "söka befordra arbetstagares omflyttning olika orter och yrken emellan"). I fråga om intresset för att pröva utbildning som arbetsmarknadspolitiskt instrument fanns en bakgrund i Thomsons egen erfarenhet.

Thomsons handläggning av ungdomsarbetslöshetsfrågorna på AK under 1930-talet hade resulterat i att centrala verkstadsskolor inrättades. Om detta är en mer allmän bakgrund, så tycks ett begränsat experiment i Stockholm, som startades av AK i maj 1938, ha haft omedelbar betydelse. Thomson var då kanslichef där. Försöket pågick fortfarande när arbetslöshetssakkunniga – med Thomson som vice ordförande – formulerade sitt betänkande på sommaren eller hösten 1939. Det gällde en provisorisk verkstadsskola för metallarbete. Den springande punkten i anordningen var, att det fanns utbildningsmöjligheter inte bara som tidigare för ungdom. Kurserna hade öppnats även för äldre arbetslösa: "även för sådana klienter i stocken", skrev de sakkunniga, "vilka fyllt ända upp till 40 år och som hittills under en följd av år dragit sig fram på understöd och reservarbete." Detta försök hade utfallit synnerligen tillfredsställande.

Deltagarna hade praktisk taget helt kunnat placeras i produktionen efter genomgången kurs och endast få av dem, vars lämplighet att delta ledningen varit tveksam om, hade avbrutit utbildningen innan den avslutades. De sakkunnigas bedömning av försöket hade närmast formen av en upp-

[40] Se t ex 1960 års arbetsmarknadsutredning, SOU 1965:9, *Arbetsmarknadspolitik*, sid 116–117.

fordran: dessa kurser har, skrev man, "givit ett utbyte, som manar till deras fortsättande."[41]

Thomson tog själv nästa steg i mars 1940. Han var då ordförande i arbetsmarknadskommissionen – ännu blott ett rådgivande organ till regeringen. En skrivelse tillställdes socialministern med begäran om att omedelbart få starta "kurser för omskolning och utbildning av tempoarbetare för verkstadsindustrin." Framställningen bifölls av Möller, och efter bara någon månad hade 32 sådana kurser startat i Stockholm.

I sin redogörelse (nov 1940) för kommissionens första verksamhetsår som centralt organ på arbetsmarknaden lämnade Thomson detaljerade uppgifter om de första kurserna. Hans uppgifter kan sammanfattas sålunda:

I november 1940 hade 74 kurser startat, fördelade på ett 20-tal orter i landet från Malmberget i norr till Växjö i söder. Syftet var att genom dem slussa arbetskraft från arbetslöshetsområden och -yrken till verkstadsindustrin.

I kurserna utbildades mekaniker, verktygsskötare, smeder, svetsare, senare även bl a lindare och bilservicemekaniker. Utbildningstiden omfattade från 8 veckor till 6 månader. Deltagarna kom från andra yrken inom industrin men också från handel, samfärdsel och allmän tjänst. Även några kvinnor fanns bland eleverna. 30 procent av eleverna var under 25 år, 40 procent var 25–40 år och 30 procent äldre.[42]

Liksom i AK:s ovannämnda pilotförsök blev placeringsresultaten goda. Verksamheten kom att fortsätta under hela krigstiden och antalet inskrivna elever att uppgå till totalt 11 700. Just dessa verkstadsutbildningar var de enda rena omskolningskurser som startades under kriget – Thomson menade själv att namnet beredskapskurser för dem var oegentligt. De utgör de första omskolningskurserna inom arbetsmarknadsorganisationen av större omfattning för vuxna arbetslösa.

Beredskapskurserna. Till skillnad från dessa omskolningskurser hade övriga utbildningar som genomfördes under kriget entydig beredskapskaraktär. Det gällde t ex de kurser för kvinnlig industriell reservarbetskraft, som startade 1942. Man utbildade kvinnor till mekaniker och svetsare under 12 resp 8 veckor. Tanken var inte att de efter kursen skulle söka reguljär anställning inom dessa yrken utan endast att de skulle kunna rycka in vid mobilisering. Totalt skrevs 1 900 sådana elever in. Arbetsförmedlingens medverkan bestod i att rekrytera deltagare till kurserna.

Andra beredskapskurser hade stor omfattning och krävde mycket stora rekryteringsinsatser. Det gällde framför allt de s k huggarkurserna, som på grund av skogsbrukets stora och svårlösta arbetskraftsbehov drogs i gång hösten 1941 och pågick alla krigsåren. Verksamheten omfattade under kriget totalt så mycket som 144 200 man. Överflyttningen till skogen skedde dels frivilligt, dels genom hänvisning av arbetslösa och utlänningar, dels 1943 genom s k riksarbetslag och tjänsteplikt. Ett flertal ekonomiska bidrag måste till för att klara rekryteringen. Utöver arbetsinkomsten kunde som

[41] 1937 års arbetslöshetssakkunniga (koncept), sid 185–186.
[42] Statens arbetsmarknadskommission, angående arbetsmarknadsläget ävensom medelsbehovet för återstoden av budgetåret 1940/41, sid 14–16.

mest erbjudas fria resor, arbetsverktyg och arbetskäder, utbildningsbidrag, familjetillägg och hyresbidrag samt – ovanpå detta – ett särskilt förflyttningsbidrag och mot slutet dessutom ett särskilt omskolningsbidrag. Det gällde dock inte att bara "stapla" bidrag på varandra. Man byggde upp ett "bidragssystem" i egentlig mening, grundat på insikt om deltagarnas situation och behov.[43] Denna metodik blev vägvisande och kom att spela en stor roll under arbetsmarknadspolitikens fortsatta utveckling, när det gällde att stimulera till flyttning och omskolning på 1960-talet.

Rekryterings- och utplaceringsuppdrag. För att ge en uppfattning om hur olikartade uppgifter det var, som under krigsåren lades på arbetsförmedlingen, kan några andra stora rekryteringsuppdrag nämnas. Det gällde t ex att – när andra resurser utnyttjats – förmå semester- och helglediga stadsbor att ta tillfälligt skördearbete (256 600 platser av detta slag tillsattes). Eller det kunde handla om s k "torvförmedling" – rekrytering av arbetskraft till den utökade torvtäkt som landet behövde för att ersätta importbränslet (70–600 tillsatta platser, varav en del genom tjänsteplikt). Förmedlingen kopplades också in på att skaffa frivillig luftbevakningspersonal (65 300 tillsättningar) och personal till frivillig värnpliktstjänst (84 700 platser tillsattes).

Förmedlingen hade vidare uppgifter av så att säga omvänt slag, alltså utöver rekrytering även anskaffande av arbeten. Man behövde tidvis få fram arbeten åt särskilda grupper av arbetssökande, t ex flyktingar. Det var angeläget att de som kom som flyktingar till Sverige under kriget, så snart som möjligt kunde beredas arbete. Så utplacerades ca 40 000 norska flyktingar (i skogs- och jordbruksarbete och hushållsarbete) och 20 000 danska (en stor grupp intellektuella placerades i arkivarbete och vetenskapligt assistentarbete).

Andra stora grupper, som arbetsförmedlingen medverkade att skaffa arbete åt, utgjordes av överflyttade estlandssvenskar, den stora baltiska flyktingströmmen 1944 och ett inte obetydligt antal tyska krigsfångar och tyskar som beordrats till tvångsarbete i Norge och lyckats fly därifrån. Vid Tysklands sammanbrott kom vidare 30.000 personer från de tyska koncentrationslägren. De väckte själva, ganska kort tid efter att ha gått igenom karantän, frågan om möjligheterna att få komma ut i arbete och återgå till ett normalt liv. Det visade sig att de så gott som utan undantag lyckades väl på sina arbetsplatser. I dessa och många andra sammanhang utförde förmedlingens personal under kriget en betydelsefull social insats.

Arbetsförmedlingen förstärks med nya funktioner och genom specialisering

Krigsåren innebar ett starkt dynamiskt skede i arbetsförmedlingens utveckling. I fråga om mångfalden av uppgifter, insatsgrad och arbetsmetoder liknar det expansionen under 60-talet, då den aktiva arbetsmarknadspoliti-

[43] Tage Erlander i sina memoarer *"1940–49"*, Tiden, 1973, sid 154: "Vi byggde upp ett helt system med ekonomiska förmåner för dem som gick ut i skogen".

ken inleddes och utvecklades. I båda fallen var arbetsmarknadspolitiken sammanlänkad med andra politikområden av för samhället avgörande betydelse: under kriget folkförsörjningen och försvarsberedskapen, under 60-talet (och därefter) den ekonomiska politiken. Dessa kopplingar gav förmedlingen medelstillskott av sannolikt eljest otänkbar omfattning. I båda dessa på olika sätt avgörande skeden skedde f ö uppbyggnadsarbetet i stort sett under en bestående högkonjunktur. Men i ett bestämt avseende tog förmedlingens utveckling motsatt riktning under de båda perioderna. Från 60-talet ville man få större samordning och likformighet inom organisationen, medan man under krigsåren styrde åt motsatt håll – till ökad differentiering och specialisering. En översikt över tendenser till förmedlingens specialisering under kriget skall till slut lämnas.

Man kan när det gäller denna utveckling skilja mellan dels specialförmedlingar som inrättades, dels en process som ledde till yrkesmässig differentiering av verksamheten på kontoren. Specialförmedlingar utmärktes av att de hade andra och mer individualiserade arbetsmetoder än förmedlingen i övrigt och egen central ledningsgrupp, från 40-talet och framåt inriktad på utvecklingsarbete. Äldst var sjömansförmedlingen, som kom till redan 1920–22 med expeditioner i större hamnnar. Tjänstemannaförmedling samt artist- och musikerförmedling, andra sådana speciallösningar, kom till under krigstiden. Men även arbetsvård och yrkesvägledning kom till i detta skede. De räknades från början som "specialförmedlingar", beroende på att båda då i stor utsträckning även hade till uppgift att arbetsplacera sökande.

Yrkesvägledningen började som en kombination av ungdomsförmedling och yrkesvägledning. Expeditioner med sådana dubbla uppgifter hade förekommit sedan slutet av 1920-talet. Denna verksamhet förstärktes något efter arbetsförmedlingslagens tillkomst 1935. Men först efter det provisoriska förstatligandet började 1941 en systematisk uppbyggnad av organisationen. Inte minst för Thomson med hans utbildningspolitiska bakgrund tedde sig detta som en angelägen satsning. Vid slutet av 1945 fanns 75 heltidsanställda tjänstemän i den regionala och lokala verksamheten, organiserad med länscentraler och filialer, samt dessutom med ett större antal kontaktmän inom skolväsendet. Centralt inom arbetsmarknadskommissionen inrättades en sektion för ungdomsförmedlings- och yrkesvägledningsfrågor. Utvecklingsarbetet stod där under mycket kompetent ledning.[44] Där arbetade specialister på olika områden, s k konsulenter – för läroverk och folkskola, för kvinnliga vägledningssökande, sakkunniga inom medicin och psykologi. Under denna första period utarbetade man till fältorganisationen bl a ett systematiskt yrkeskartotek för yrkesvägledning, utgivet på lösblad, jämte en serie meddelanden "Aktuellt för yrkesvägledningen"; för studerande utgavs broschyrerna "Att välja yrke", "Gymnasisternas ämnesval" och

[44] Ejnar Neymark, 1922–76. Yrkesvägledningen i vårt land byggdes upp av Neymark. Fil lic 1938, fil dr 1961, docent i pedagogik och pedagogisk psykologi Stockholms universitet 1961. Neymark började som föreståndare för ungdoms- och yrkesvägledningen i Malmö 1939–40, förste konsulent och sektionschef på arbetsmarknadskommissionen 1941–43 resp 1944–47, byråchef AMS 1948.

"Från skola till yrke". Personalen på kontorens yrkesvägledningsexpeditioner gav under 1944/45 yrkesvägledning i grupp till totalt ca 40 000 elever från folkskolor och gymnasier. Genom ungdomsförmedlingen tillsattes vidare samma år 63 300 platser.

Arbetsvården. Parallellt med yrkesvägledningen tillskapade arbetsmarknadskommissionen en särskild arbetsvårdsorganisation inom arbetsförmedlingen. Början gjordes 1943 med i princip en befattningshavare i varje län. De första åren fick dessa främst ta sig an personer som skadats under militärtjänstgöring. Organisationens tillväxt och verksamhetens ökade betydelse för olika handikappgrupper utgör ett viktigt inslag i arbetsförmedlingens historia.

Yrkesvägledning och arbetsvård betjänade sökande inom samtliga yrken och bedrev en konsultativ verksamhet inom arbetsförmedlingen i övrigt. De skilde sig därigenom från övriga specialsatsningar.

Tjänstemannaförmedlingen. Även beträffande själva den platsförmedlande funktionen gjordes under kommissionstidens betydande specialiseringar. Störst omfattning fick efter hand den s k tjänstemannaförmedlingen. Den inrättades 1944. Till allmänna skäl för inrättandet hörde att man ville öka förmedlingens andel av platserna på den växande tjänstemannamarknaden. Aktuella skäl var krisförvaltningens förestående avveckling vid krigsslutet och förhållandet att stora tjänstemannakassor för arbetslöshetsförsäkring hade bildats vid denna tid. I den nya organisationen kunde man foga in tidigare upprättade student- och lärarförmedlingar samt tidigare fackexpeditioner för kontorspersonal och tekniker. Verksamheten ordnades, på liknande sätt som yrkesvägledning och arbetsvård, med en central ledningsgrupp inom kommissionen och med länscentraler på fältet. Antalet tillsatta platser inom tjänstemannayrken utgjorde under det första hela verksamhetsåret 27 700. – En redogörelse för utvecklingen i dess helhet under följande år skall lämnas längre fram.

Artist- och musikerförmedlingen. En särskild artist- och musikerförmedling inrättades åren 1943–44. Det skedde bl a på önskemål från de fackförbund som då och tidigare hade inrättat erkända arbetslöshetskassor på området.

Allt fler fackexpeditioner inom arbetsförmedlingen. När personal och verksamhet inom arbetsförmedlingen ökade i omfattning, blev det rationellt att den delades upp med särskilda expeditioner för större yrkesområden. Man inrättade s k fackexpeditioner för t ex jordbruks- och skogsarbetare, expeditioner utan yrkesuppdelning för män delades upp på flera expeditioner med yrkesfördelning, fortfarande enbart för män. Samma uppdelning på yrken skedde, fast i mindre utsträckning, också av allmänna kvinnliga expeditioner. Av en "manlig expedition" kunde bli tre, t ex en för jord- och skogsbruk, en för industri och hantverk och en för byggnadsarbete. En "kvinnlig expedition" kunde t ex uppdelas på en del för industri och en för husligt arbete. Den stora förändringen, som innebar att man tog det första steget mot gemensamma expeditioner för män och kvinnor, var att de nya

funktionerna tjänstemannaförmedling, arbetsvård och yrkesvägledning inte hade könsuppdelning. Därigenom ökade antalen gemensamma, icke könsuppdelade expeditioner mellan 1940 och 1945 från 30 till 106.

Platsförmedlingen under kriget växte i en omfattning som varken förr eller senare har haft någon motsvarighet (tabell 5:6). Både lediga och tillsatta platser mer än fördubblades och uppgick 1945 till mer än en miljon (1 341 068 lediga och 1 095 945 tillsatta platser). Även antalet arbetssökande ökade kraftigt. Ökningen av tillsättningarna fortsatte 1946. Expansionen under åren 1940–45 får delvis förklaras av krigstidens extraordinära satsningar och betingelser. Att den inte helt, om ens till största delen, berodde på det, framgår av att antalet årligen tillsatta platser så länge som ett tiotal år efter kriget kom att uppgå till över en miljon. (Se tabellbilaga jämte diagram.)

Tabell 5:6 Platsförmedlingens utveckling under åren 1940–47.

År	Arbets sökande	Lediga platser	Tillsatta platser	Index för tillsatta platser 1940=100
1940	476 349	634 976	509 897	100
1941	539 688	746 200	609 210	119
1942	614 041	1 068 878	798 152	156
1943	662 020	1 111 479	893 265	175
1944	651 788	1 138 133	926 031	182
1945	722 569	1 341 068	1 095 945	215
1946	732 036	1 455 444	1 155 260	226
1947	692 369	1 460 378	1 144 969	225

Källa: Redogörelser för Statens arbetsmarknadskommissions verksamhet resp år.

5.2.2 Perioden 1948–56: Statligt utan klar målsättning

Från januari 1948 inrättades arbetsmarknadsstyrelsen som central myndighet för allmänna arbetsmarknadsfrågor och chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna. Från samma tidpunkt förstatligades definitivt den offentliga arbetsförmedlingen. Genom förstatligandet fick man bl a ett enhetligt lönesystem inom organisationen, av betydelse för rekrytering och utveckling av förmedlingens personal.

Den första tioårsperioden efter det slutliga förstatligandet framstår ändå i flera avseenden som en oviss och oklar mellantid i arbetsförmedlingens historia. Man frestas se den som en tid med få egna bidrag till utvecklingen – främst som en tid mellan å ena sidan de stora uppgifterna under krigsåren och å andra sidan de stora uppgifterna under den nya aktiva arbetsmarknadspolitik som skulle komma.

Ändå fanns det uttalade förväntningar och krav på verksamhetens utveckling även under denna tid. Först formulerades de i arbetarrörelsens efterkrigsprogram 1944 och i Myrdalskommissionens rapport 1945, senare med största kraft och bärighet i LO:s betänkande Fackföreningsrörelsen och

den fulla sysselsättningen 1951.[45]

Men dessa signaler fick inte politiskt genomslag under denna period, trots en rent socialdemokratisk regering under Erlander fram till 1951. Under åren därefter fram till 1957, med en regeringskoalition mellan socialdemokraterna och bondeförbundet, fanns inte alls gehör för att utveckla en rörlighetsstimulerande arbetsmarknadspolitik.

Till det ovissa och oklara handlingsläget bidrog att situationen på arbetsmarknaden blev helt annorlunda än väntat. Man hade räknat med en sysselsättningskris efter kriget men fick i stället fortsatt full sysselsättning, tidvis även överefterfrågan på arbetskraft. Samtidigt hade det skett en växling i ledningen för arbetsmarknadspolitiken både på departements- och verksnivå.[46] Den nya ledningen kunde inte agera med kraft på egen hand. I det nya läget saknades en politiskt fastställd, klar målsättning för arbetsförmedlingens verksamhet. I någon mån kanske detta får skyllas på att en vag utredning låg till grund för förstatligandet.

Den politiska oppositionen var inte sen att utnyttja det förändrade läget. Redan två år efter förstatligandet krävde man således en allmän översyn över arbetsförmedlingens organisation och en omprövning av riktlinjerna för arbetsförmedlingens verksamhet.

Dimmor kring arbetsförmedlingen

För denna period är två utredningar aktuella som behandlar arbetsförmedlingen. Den ena lade 1946 fram förslag till framtida personaldimensionering, den andra effektuerade 1950 riksdagens begäran om en allmän översyn.

Utredning utan profil. Efter krigsslutet var Arthur Thomson ordförande i flera utredningar som gällde arbetsförmedlingen och det nya arbetsmarknadsverket. I början av 1946 började det bli knappt om tid för att få färdigt betänkandet om arbetsförmedlingens personalorganisation efter förstatligandet. Thomson satte då in ytterligare resurser.[47]

[45] *Arbetarrörelsens efterkrigsprogram*: *De 27 punkterna med motivering*, Vepe, 1944. Ordförande Ernst Wigfors, sekreterare Richard Sterner och Gösta Rehn. – Punkt 8 hade lydelsen: "Effektiv arbetsförmedling och omskolning. Förbättrad yrkesutbildning och yrkesvägledning. Mera arbete åt partiellt arbetsföra".

Myrdalskommissionens utredning, särskilt SOU 1945:36.

Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen, ett betänkande till LO-kongressen 1951, utarbetat inom LO:s utredningsavdelning av främst Rudolf Meidner och Gösta Rehn.

[46] Arbetsmarknadsfrågorna flyttades 1947 från socialdepartementet till det nyinrättade inrikesdepartementet. De gamla erfarna ledarna, Gustav Möller som departementschef och Arthur Thomson som chef för arbetsmarknadskommissionen, ersattes av nya. Chef för inrikesdepartementet var Eije Mossberg och chef för den 1948 inrättade arbetsmarknadsstyrelsenblev Gustav Vahlberg, förut andre ordförande i LO.

[47] Sakkunniga angående arbetsförmedlingens organisation, del II: *Den offentliga arbetsförmedlingens framtida organisation*, Motiv och förslag. SOU 1946:51. Avgivet juni 1946.

Något större utredningsarbete hanns dock knappast med i det läget. Det hela blev ett kompilat, åstadkommet med stor hast. Fyra femtedelar av betänkandet bestod av preliminära personalplaner jämte kostnadskalkyler, som gjorts upp inom kommissionen. En allvarlig brist i denna del av betänkandet är avsaknaden av kriterier som underlag för förslagen om arbetsförmedlingens dimensionering och tjänsternas fördelning.

Genomgående föreslogs att organisationen skulle behållas oförändrad. Det gällde indelningen i stort med huvudkontor, avdelningskontor och ombud inkl könsuppdelade expeditioner på kontoren. Huvudfrågan om förstatligande klarades av med hänvisning till riksintresset av en effektiv förmedling, behovet av enhetliga principer för arbetet etc. Även arbetsförmedlingens uppgifter redovisades summariskt – en katalogmässig uppräkning, korrekt men i avsaknad av profil.

En del sidor i betänkandet innehöll direkt missvisande och besynnerliga uppgifter. Det gällde bl a ett kapitel, som skulle handla om arbetsförmedlingens arbetssätt. I stället omnämndes en planerad organisationsutredning om postgång, diarieföring, arkivering, statistik, arbetsordning, inventarier, kontorsutensilier, städning mm! Ägnat att skapa undran och oklarhet är också ett uttalande om arbetsförmedlingens roll på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen hade bl a till uppgift att medverka till att flytta arbetkraft till områden och yrken, där den behövdes. Men, skrev man, dess uppgift var också "att förhindra en icke önskvärd överrörlighet på arbetsmarknaden". Den följande besparingsutredningen (Rubbestadsutredningen) tog upp detta uttalande men ansåg - betydligt förnuftigare – att överrörlighet på arbetsmarknaden borde angripas på annat sätt än genom att arbetsförmedlingen skall söka direkt påverka enskilda sökande. Också ett annat uttalande, som rörde just arbetsförmedlingens roll, är anmärkningsvärt. Det återfinns i betänkandets avsnitt om arbetsförmedlingens arbetsprinciper. Utredningen citerade med instämmande långa stycken ur socialstyrelsens handbok 1936 för den kommunala arbetsförmedlingen. Det gällde bl a "den gyllene regeln" för arbetsförmedlingens verksamhet. Man ansåg att denna gamla regel – med anor från sekelskiftet – även för framtiden borde vara en viktig ledstjärna för arbetsförmedlingen.

Klargörande svar. Socialstyrelsens principiella syn i handboken var redan då föråldrad. Den kunde inte få överföras till den nya statliga organisationen. Detta var naturligtvis en oerhört viktig fråga för en ny arbetsmarknadspolitisk orientering.

Ett klarläggande gjordes indirekt i Thomsons nästa utredning om förstatligandet, den som gällde inrättandet av AMS [48]

I ett principiellt viktigt avsnitt tas där frågan om arbetsförmedlingens marknadsroll upp. Arbetsförmedlingen har haft ett neutralt – eller som man nu säger: ett passivt - förhållande till marknadskrafterna. Det ska den inte längre ha:

[48] *Betänkande rörande ett centralt arbetsmarknadsorgan*. SOU 1947:24. Avgivet i december 1946.

"De åtgärder från samhällets sida, som intill senare tid varit gängse på arbetsmarknadsområdet, kunna – även när de varit mycket omfattande och krävt stora kostnader – i viss mening karakteriseras som passiva. Detta gäller såväl samhällets åtgärder för att befordra omsättningen på marknaden, d v s arbetsförmedlingen, som åtgärderna för att möta svårare rubbningar, d v s hjälpåtgärderna vid arbetslöshet. Arbetsförmedlingen är till sin natur passiv i den meningen, att den arbetar med utbudet och efterfrågan på arbetskraft, sådana dessa faktorer faktiskt och aktuellt föreligga, och syftar – åtminstone i stort sett – icke till att närmare analysera, långt mindre aktivt påverka den utveckling, som leder till att utbudet och efterfrågan te sig såsom fallet är. Hjälpåtgärderna vid arbetslöshet ha varit passiva i den meningen, att de kommit först i efterhand; ej heller dessa åtgärder ha syftat till att påverka utvecklingen utan endast att lindra arbetslösheten sedan denna är ett faktum, ja, oftast först sedan den tämligen lång tid varit ett faktum.

I nu nämnda hänseende håller en ny ordning på att arbeta sig fram. Denna utveckling är redan på god väg, och framförallt måste den hållas i sikte vid planläggning av framtidens organisation på området."

Omdömet om arbetsförmedlingen, att dess insatser tidigare varit av passiv art på marknaden, hänför sig till förhållanden under den kommunala perioden. Då var uppgifterna begränsade – de omfattade, som vi sett, enbart platsförmedling och arbetslöshetskontroll. Genom att lägga till vissa bestämda andra uppgifter – såsom skedde under kriget – kunde förmedlingens roll, menade man, förändras från passiv till aktiv.

Exempel på sådana kompletterande uppgifter lämnas i utredningen om att inrätta AMS: ett *varselsystem*, som gör det möjligt för förmedlingen att mildra olägenheterna under avveckling eller omställning; användning av *rese-, flyttnings- och familjebidrag*, som kan befordra geografisk utjämning; *arbetsberednings- och arbetsvårdsåtgärder* genomarbetsförmedlingen. I liknande sammanhang talar man vid denna tid också om *yrkesvägledningsåtgärder*. Även omskolning nämns men är alltjämt en sekundär fråga. - Alla dessa åtgärder angavs också i betänkandet 1946 om arbetförmedlingens personalorganisation. Den stora skillnaden var att de där icke sattes in i sitt principiella, för framtiden viktiga sammanhang.

Rubbestadsutredningen. 1950 års arbetsförmedlingsutredning, som fick uppdraget att effektuera riksdagens beslut om en allmän översyn av arbetsförmedlingen, kom att kallas "Rubbestadsutredningen". Det namnet fick den efter sin mest kända ledamot, Axel Rubbestad, bondeförbundare och tidigare ett par år konsultativt statsråd i samlingsregeringen under kriget.[50] Direktiven angav bl a att det gällde att se efter vilka inskränkningar och förenklingar som kunde göras i arbetsförmedlingens verksamhet.

[49] SOU 1947:24, sid 59 ff.

[50] Direktiv för 1950 års arbetsförmedlingsutredning, 9 dec 1949, utfärdade av Gustav Möller som chef för socialdepartementet. Utredningsmän riksdagsledamöterna Gustav Karlsson, Munkedal, ordförande, Axel Rubbestad och Gösta Åqvist samt byråchefen i socialdepartementet Leif Hultström.

Axel Rubbestad, 1988–1961, lantbrukare, kommunal- och landstingspolitiker, ledamot av riksdagens andra kammare 1932–1960, ledamot av bondeförbundets styrelse, konsultativt statsråd 1943–45.

Det blev en vass vidräkning med det mesta inom arbetsförmedlingen. Det enda man inte rörde vid var beslutet om förstatligandet. Det låg fast. Men i övrigt granskades allt: målen för verksamheten, organisationen i stort och smått, arbetssättet på kontoren – nu i egentlig mening, hur det gick till. Sina iakttagelser formulerade man i nyktra omdömen, med sinne för realiteterna – men omdömena var inte sällan hårda och förslagen bars upp av besparingsnit.

Rubbestadsutredningen har inom arbetsmarknadsverket uppfattats som en utredning med snäva perspektiv. Även om detta omdöme utan tvekan är riktigt, så innehöll denna utredning också påpekanden av betydelse inte bara kortsiktigt utan även i arbetsförmedlingens fortsatta utveckling. Något av detta långsiktigt betydelsefulla finns ingen anledning att förtiga så här långt efteråt.

(1) Målfrågan: "Omfattningen av arbetsförmedlingens organisation är främst beroende av vilket mål man uppställer för dess verksamhet, dvs vilken prestation man begär." Varken den gamla lagen eller den från 1947 gällande kungörelsen angav dock närmare målsättningen, hävdade utredningen. "Målet för verksamheten har i Sverige icke auktoritativt närmare definierats." Detta var en utgångspunkt för utredningens kritik.

(2) Servicearbetets karaktär: "Förmedlingsverksamheten är av den naturen att det arbete, som kan nedläggas på densamma är praktiskt taget obegränsat", var en annan av utredningens utgångspunkter och en formulering som återkom i många år efteråt som maxim för andra rationaliserare. "Förmedlingen av en anställning kan i de enklaste fallen innebära ett mycket obetydligt arbete. Det kan också i många fall föranleda en synnerligen omfattande arbetsinsats från förmedlingens sida." Denna iakttagelse om servicearbetets karaktär blev för utredningen en inkörsport för flera rationaliseringar i verksamheten. "En gräns måste sättas och arbetsförmedlingens insats begränsas till vad som kan anses rimligt ur kostnadssynpunkt."

(3) Ombytessökandes rätt att anlita förmedlingen: "Det är icke önskvärt", underströk Rubbestadsutredningen, "att förmedlingstjänstemännen skola pröva huruvida en ombytessökande har tillräckliga skäl för sin önskan att byta arbete." Man avvisade därmed som nämnts en propå i motsatt riktning, som den förut nämnda utredningen 1946 om arbetsförmedlingens förstatligande hade gjort. Man ansåg det också uteslutet att inskränka arbetsförmedlingens uppgifter till att avse andra än ombytessökande. Ställningstagandet till ombytessökande är hedersamt – även om det mest var principiellt - eftersom det gjordes i ett läge under efterkrigstiden då det stod klart, att arbetskraftsbristen var huvudproblemet på arbetsmarknaden.

Utifrån dessa i sig betydelsefulla principiella konstateranden gjorde Rubbestadsutredningen inbrytningar i förmedlingsverksamheten för att i enlighet med sitt uppdrag åstadkomma rationaliseringar. I det syftet gjordes nu för första gången försök att klarlägga de arbetssökandes sammansättning och arbetsbelastningen på förmedlingen. Därvid fann man att de arbetssökande sönderföll i fyra grupper: arbetslösa 50 procent, tillfällighetsarbetare 20, ombytessökande 20 och ungdomar 10 procent. Alla var så att säga

legitima grupper för förmedlingen att arbeta med, dock fick personalen inte ökas bara för att öka omslutningen av ombytessökande. Av de tillsatta platserna avsåg så mycket som 43 procent högst en vecka. Med tanke på det tillfälliga arbetets omfattning inom t ex hemhjälp och stuveri var förmedlingshjälpen på dessa områden av central betydelse, ansåg utredningen. Man konstaterade vidare, att under 1949 var antalet tillsatta platser per arbetsdag och befattningshavare i organisationen så lågt som 3,7.

Men man konstaterade dock, att enbart förmedlingsstatistikens siffror inte gav en rättvisande bild av den faktiska arbetsbelastningen på förmedlingen. Man utgick därför inte bara från dem utan från flera olika variabler: förmedlingsstatistiken, antalet företag och näringslivets struktur på orten, kostnaderna per tillsatt plats och frekvensstudier. Därmed hade dörren öppnats för en bättre insyn i förmedlingsarbetet än man tidigare haft och en bättre förståelse för dess komplexitet, men också för systematiska ingrepp.

Rubbestadsutredningens förslag till förändringar blev dock inte så stora och genomgripande som på flera håll befarats. Fastän utredningen kritiserat att det saknades en närmare definierad målsättning för arbetsförmedlingen gjordes sålunda inget försök att formulera något bättre. Arbetsförmedlingens uppgifter som "instrument för samhälleliga ingripanden" på arbetsmarknaden ville man inte rucka på. Någon mer allmän inskränkning av verksamheten eller av förmedlingens service blev det heller inte tal om.

Vissa former av "överservice", bl a inom tjänstemannaförmedlingen, ville man emellertid skära ned. Man kritiserade vidare att det på sina håll gjorts en alltför långt driven uppdelning på fackexpeditioner vid kontoren och att det ofta förekom ojämn arbetsbelastning mellan expeditionerna. Bl a visade man att en sammanslagning av kvinnliga och manliga expeditioner möjliggjorde personalbesparingar – och var okonventionell nog att föreslå sådana förändringar.

I fråga om den yttre organisationen av arbetsförmedlingen föreslog man en centralisering av små kontor till större enheter. Förslaget i det avseendet begränsades konkret till att de allra svagaste enheterna skulle dras in, men principen skulle AMS senare själv tillämpa i större skala. Det gällde ett antal deltids- och enmanskontor samt några tvåmanskontor, totalt en minskning med 43. Personalorganisationen borde minskas med 80 befattningar – Rubbestad själv yrkade på indragning av ytterligare 30 assistentbefattningar. Den stora ombudsorganisationen rörde man inte vid – den ansågs fylla en viktig funktion som kontrollorgan vid arbetslöshet och som kontakt- och upplysningsorgan i övrigt.

LO talade i sitt remissyttrande över utredningen om "en nedskärning av organisationen, som leder till att den offentliga arbetsförmedlingen berövas möjligheterna att på ett tillfredsställande sätt fullfölja sina arbetsmarknadspolitiska uppgifter". Uttalandet var överdrivet. Några sådana effekter hade förslagen inte. De hade närmast karaktären av rationaliseringsåtgärder, något som också senare skulle förekomma inom verket. Personalminskningen efter riksdagsbehandlingen var ändock inte obetydlig.[51] Enligt AMS

[51] Öhman, 1974, sid 17

verksamhetsberättelse blev det nerdragning med 127 tjänster. Detta bortfall kompenserades dock efter några år, nämligen 1956 då 135 tjänster i krisorganisationen fördes över till normalorganisationen. Inte heller AMS budget totalt blev lidande under denna tid. Den ökade tvärtom väsentligt – från 42,5 milj kr 1948 till 137,8 milj kr 1956.

Efterdyning. Beskrivningar, som gjordes i 1946 års organisationsutredning av arbetsförmedlingens uppgifter och principer, citerades som nämnts av Rubbestadsutredningen. De ansågs ha blivit vägledande i arbetsförmedlingens verksamhet efter förstatligandet. Beskrivningarna återupplivades i en uppskattad och flitigt använd handbok för arbetsförmedlingen som AMS utgav 1952.[52] Där återgavs och kommenterades ånyo "den gyllene regeln". Arsenalen av detaljerade regler för inskrivning och anvisning av sökande från socialstyrelsens handbok från 1936 och andra gamla föreskrifter aktualiserades på nytt. Vidare varnade man åter för överrörlighet. "Hopp-Jerka" avbildades som en olycksfågel, en som inte lär sig något yrke ordentligt och som genom ovana vid nya maskiner utsätts för större risker för olycksfall i arbete. Avsnittet om interlokal förmedling visar att syftet med flyttningsbidragen (enligt nya bestämmelser 1951) ännu inte uttalat var att underlätta den geografiska rörligheten. Det var fortfarande främst ett socialt bistånd till den enskilde och kringgärdades av många restriktioner. Omskolning behandlades inte. Begreppet arbetsmarknadspolitik lyste med sin frånvaro. Kanske det var kontentan av Rubbestads insats: att förmedlingens klocka vridits ett decenium tillbaka.

Verksamhet 1948–56: Personalen och platsförmedlingen minskar

Ser man till en tioårsperiod efter förstatligandet skedde på grund av Rubbestadsutredningen en personalminskning totalt inom arbetsförmedlingen. Samtidigt skedde en historisk vändning i platsförmedlingen: dess verksamhet totalt sett började gå ned, medan övriga delar av verksamheten kunde fortsätta att utvecklas.

Personalantalet. Hela antalet tjänster i normalorganisationen (länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar) utgjorde 1 526 vid förstatligandet år 1948. Personalantalet förblev oförändrat de båda följande åren. Därefter skedde år 1951 en personalminskning till 1 399. Under åren 1952–55 gav statsmakterna ett litet tillskott av tjänster, och hela antalet hade 1956 ökat till

[52] *Arbetsförmedlingen – uppgifter, organisation och arbetsmetoder.* Handbok och korrespondenskurs utgiven av Kungl. Arbetsmarknadsstyrelsen i samarbete med Hermods Korrespondensinstitut, 1952.

1 439. Genom överföring av kvarstående tjänster i krisorganisationen[53] kompenserades nerdragningen och totalantalet 1956 höjdes från 1 439 till 1 574.

Personalutbildning för arbetsförmedlingens personal hade inte annat än undantagsvis förekommit under den långa kommunala perioden. Den dåvarande fackliga organisationen inom arbetsförmedlingen (ATR) började mot slutet ordna enstaka introduktionskurser. Dessa fortsatte och utökades under krigstiden. Från förstatligandet 1948 infördes aspirantutbildning samt från 1950 fortbildningskurser, båda mycket viktiga initiativ under denna period men framförallt på sikt.

Flyttnings- och omskolningsåtgärder ägnades inga egna avsnitt i AMS verksamhetsberättelser under åren 1948–56. Resebidragen hade till år 1957 en mycket begränsad omfattning. Till detta bidrog som nämnts restriktiva handläggningsföreskrifter med viss behovsprövning och andra återhållande villkor.[54] I fråga om utbildningsbidrag skedde i juli 1954 en viktig förändring. Då beslöt regeringen på förslag av AMS att också "vanliga" arbetslösa skulle kunna få utbildningsbidrag – alltså även sådana som inte var partiellt arbetsföra eller flyktingar.[55] AMS medelsförbrukning för omskolning ökade därefter och uppgick 1956–57 till 2,8 milj kr.

Arbetsvården föreslogs av Rubbestadsutredningen få viss förstärkning. Verksamhetens omslutning ökade avsevärt, från 13 400 till 24 800 hänvisade arbetshandikappade mellan åren 1948–57.

Yrkesvägledningen ökade också betydligt i omfattning dessa år. Antalet enskilda yrkesvägledningssamtal, som 1948 uppgick till 22 300, ökade sålunda till 37 700 år 1956. Närmare 40 procent av de rådsökande var vuxna personer (18 år eller äldre). Till detta kom ökande omfattning av yrkesvägledningens verksamhet ute i skolorna.

Tjänstemannaförmedlingen gick också stadigt framåt, trots varningen från Rubbestadsutredningen för viss "överservice". Sålunda ökade antalet under perioden tillsatta platser från 62 200 till 88 100.

[53] Beträffande tjänsterna i den sk krisorganisationen skall följande nämnas. Dessa tjänster, som tillkom under kriget, skulle successivt utgå. Så skedde också, och antalet – som 1948 uppgick till 340 – reducerades till 135 år 1956. Krisorganisationen upphörde 1961, men redan från 1956 kunde verket räkna med att få behålla de tjänster som då återstod i den. Medräknat tjänsterna i krisorganisationen uppgick sålunda hela antalet disponibla tjänster år 1956 till (1.439 + 135) 1.574. Se AMS verksamhetsberättelse år 1962.

Det faktiska antalet tjänster inom arbetsförmedlingen var emellertid lägre än de här nämnda antalen. Dessa antalsuppgifter inkluderar nämligen även länsarbetsnämndernas personal. Se tabellbilaga till notförteckningen kapitel 5. (Ett sådant ospecifierat redovisningssätt tillämpas genomgående i AMS verksamhetsberättelser under perioden 1940–1972 och därmed även i andra sammanställningar som bygger på dem.) Endast vid enstaka tillfällen har en uppdelning gjorts av antalet tjänster på länsarbetsnämnderna resp inom arbetsförmedlingen. Rubbestadsutredningen gjorde en sådan uppdelning och angav totalt 1.572 befattningar i den permanenta organisationen år 1950–51, varav 356 vid länsarbetsnämnderna och alltså 1.216 inom arbetsförmedlingen.

[54] *Arbetsmarknadspolitik, SOU 1965:9, betänkande avgivet av 1960 års arbetsmarknadsutredning, 1965, sid 117*

[55] *Bertil Rehnberg, AMU – ett unikt arbetsmarknadspolitiskt medel,* AMU-styrelsen, 1987, sid 16.

Platsförmedlingen hade hela tiden mycket höga tal för lediga och tillsatta platser. Först fr o m 1957 gick tillsättningarna under en miljon (tabell 5:7 samt tabellbilaga och diagram till notförteckning).

Tabell 5:7 Platsförmedlingen under åren 1948 och 1956

År	Arbets-sökande	Lediga platser	Tillsatta platser	Index för tillsatta platser: 1948=100
1948	693 070	1 417 228	1 138 487	100
1956	717 510	1 204 128	1 021 585	90

Källa: AMS verksamhetsberättelser resp år.

5.2.3 Perioden 1957–1964: Den moderna arbetsmarknadspolitikens pionjärtid

Genombrottet för den aktiva arbetsmarknadspolitiken kom under senare delen av 1950-talet. Man ska för den skull inte tro, att arbetsförmedlingen då i ett slag förändrades. Många förmedlare hade visserligen varit med redan under krigsåren och hade erfarenhet av att snabbt ställa om till ändrade förutsättningar på arbetsmarknaden och andra tillvägagångssätt än de vanliga. Men man får ändå se arbetsförmedlingens omställning till den nya politik som nu började, mera som en stegvis förändring än som en plötslig och genomgripande förvandling. Nya uppgifter fogades till de gamla, medan äldre rutiner länge låg kvar tämligen orörda.

LO, regeringen och konjunkturen

En rad samverkande faktorer gjorde det möjligt att ett nytt politiskt agerande fick sitt genombrott dessa år. Principerna för en ny politik hade på ett auktoritativt sätt sammanfattats i betänkandet Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen, som framlades vid LO-kongressen 1951. Betänkandet antogs av kongressen och dess idéer vann efter hand anklang också inom delar av partiledningen. Vid regeringens Harpsundsöverläggningar med LO 1955 deklarerade Erlander för första gången sin anslutning till "den Meidner-Rehnska arbetsmarknadspolitiken".[56] Sköld hade som finansminister visat sig mer kallsinnig till de nya idéerna. Han ersattes 1955 av Sträng, förut några år socialminister, som hade klart positiv syn på saken.[57] Koalitionen mellan socialdemokrater och bondeförbundet upphörde i oktober 1957. Den efterträddes av en rent socialdemokratisk regering. Denna var villig att förstärka arbetsförmedlingen mer och föra en mer

[56] Tage Erlander i memoarerna *"1955–1960"*, Tiden, 1976, sid 38 f.

[57] Gösta Rehn, *Full sysselsättning utan inflation*, Tiden, 1988, sid 232 f: "Sträng och Bertil Olsson (var) ..... båda helsålda på vår teori."

Gunnar Sträng, f 1906, kommunalarbetare, jordbruks- och trädgårdsarbetare 1921–1932, Svenska Lantarbetareförbundets ombudsman 1932 och ordförande1938, konsultativt statsråd 1945–47, statsråd och chef för folkhushållningsdepartementet 1947–48, jordbruksdepartementet 1948–51, socialdepartementet 1951–55 och finansdepartementet 1955–76. Riksdagsledamot sedan 1946.

rörelsestimulerande politik än som varit möjligt under koalitionstiden. Tilläggas bör att Gösta Rehn under åren 1959–62 arbetade som avdelningschef inom finansdepartementet.

Den första konjunkturdämpningen efter kriget började 1956 som en åtstramning på arbetsmarknaden. Det fortsatte med allmänt försämrade konjunkturer under hösten 1957 och konjunkturnedgång 1958 och första kvartalet 1959.[58] Därmed uppstod ett läge, efter den långa högkonjunkturen, då det var politiskt möjligt att pröva de instrument, som anvisats i LO-betänkandet för att bekämpa den stigande arbetslösheten. Bertil Olsson, sedan 1955 kansliråd i socialdepartementet och ivrig förespråkare för de nya tankarna, utsågs 1957 till ny generaldirektör för AMS. Hans uppgift blev att praktiskt utforma och genomföra den nya politiken.[59]

Pionjärtid

Under de år som närmast därefter följde utfördes ett banbrytande arbete inom AMS. Det gäller alltså den period som började 1957 och sträckte sig fram till 1965 – den avslutas med att arbetsmarknadsutredningen lägger fram sitt betänkande och verksamheten stadfästes i sina nya, nu redan utprövade former. Det var en period av nydaning, experiment och framåtanda, som satte sin prägel på verket i dess helhet, inte minst arbetsförmedlingen. Bilden av dessa år har tecknats så här:

Under denna tid "utvecklades arbetsmarknadspolitiken mycket snabbt, både i fråga om omfattning och innehåll. Det var arbetsmarknadspolitikens praktiska pionjärtid. Det hela skedde ofta mycket formlöst, enligt principen 'det som inte är förbjudet, det är tillåtet'. Man startade på experimentbasis, sannolikt med lite *small talks* mellan verksledning och departementsledning. Experiment som föll väl ut kunde välsignas i nästa statsverksproposition och bli permanenta inslag i arbetsmarknadspolitiken. Och arbetsmarknadspolitiken växte i omfattning, men det var långt ifrån den nivå som Rehn och Meidner ansåg skulle behövas för att den skulle kunna spela den tänkta

[58] Gösta Rehn, 1988, sid 243, talar om "mini-recessionen 1957–58".

[59] Bertil Olsson, f 1912. Fil kand Lund 1935 och pol mag 1939. Distriktsassistent och förste inspektör vid arbetsförmedlingen i Malmö; förste inspektör hos statens arbetsmarkandskommission 1946, länsarbetsdirektör i Västerbotten 1946–47, byrådirektör hos AMS (souchef arbetsförmedlingsbyrån) 1948–55, kansliråd i socialdepartementet 1955–56, generaldirektör och chef för arbetsmarknadsstyrelsen 1957–72. Ett flertal offentliga uppdrag.

rollen i den ekonomiska politiken, dvs att under ett år beröra en procent av arbetskraften."[60]

Denna beskrivning för osökt tankarna till Thomsontiden. Flera paralleller kan dras mellan den tiden och Bertil Olssons tid som AMS-chef. De stora arbetsförmedlingsexperimenten nu under arbetsmarknadspolitikens pionjärtid liknar förbryllande mycket de djärva satsningarna under krigstiden. Det gäller i stort, i fråga om storskalighet, oförvägenhet och handlingskraft. Det gäller också i fråga om många enskildheter och praktiska grepp. Förut har nämnts utformningen av bidragssystem i båda perioderna för att stimulera till flyttning och omskolning. Tydliga paralleller finns också i den kanske viktigaste delen, frågan om relationerna till regeringskansliet.

Thomsons utredning om inrättandet av AMS innehöll några sidor med en insiktsfull genomgång av frågan om AMS ställning i förhållande till regeringen. Där diskuterades befogenhetsfördelningen i särskilda större ärenden och behovet av ett nära samarbete mellan AMS och regeringskansliet.[61]

Thomson lämnade två förklaringar till att vidsträckta befogenheter givits på hans egen tid och att motsvarande behövdes även i framtiden för verkställande organ. Det ena han erinrade om var kris- och krigstidens speciella förhållanden. De centrala krisorganen - arbetslöshetskommissionen (AK) i särskilt hög grad under 1920-talet men också senare, och ävenså arbetsmarknadskommissionen – behövde och fick som sådana stor självständighet att agera. Men det andra Thomson framhöll var att det måste ställas speciella krav just på arbetsmarknadsfrågornas hantering, som krävde större befogenheter än eljest i förvaltningen.

"Motiveringen för dessa befogenheter (i SAK) har varit omöjligheten att i detalj förutse utvecklingen å arbetsmarknaden och därmed att i förväg meddela annat än mycket allmänna föreskrifter för arbetsmarknadsorganens handlande samt vikten av snabbhet vid ställningstagandet till uppkommande spörsmål."[61]

De vidsträckta befogenheter som lämnats hade vidare enligt Thomson under krigsåren kompletterats av "ett nära och föga formbundet samarbete" mellan kommissionen och Kungl. maj:ts kansli.

[60] Arbetsförmedlingen och arbetsmarknadspolitiken 1948–82, några hållpunkter i utvecklingen, 1989, PM2. Intervjuer med Bertil Rehnberg, januari 1989. (Stencil, EFA och Högskolan i Växjö.) Intervjuerna med Rehnberg omfattar följande:

PM 1. Översikligt om arbetsförmedlingens och arbetsmarknadspolitikens utveckling.
PM 2. Utredningar om arbetsmarknadspolitiken från 20- till 60-tal, några kommentarer.
PPM 3. Förändringar i arbetsmarknadspolitikens inriktning och omfattning 1940–70, några synpunkter.
PM 4. Förändringar i arbetsförmedlingens organisation och roll 1940–70.
PM 5. Mera omfattande åtgärder för rationalisering och decentralisering inom AMV under 1960- och 1970-talen.
PM 6. Arbetsmarknadspolitiken och huvudorganisationerna på arbetsmarknaden 1940–80, några kommentarer.
PM 7. Om arbetsmarknadspolitiska utredningar under åren 1974–83.
PM 8. Förändringar i arbetsmarknadspolitiken under de borgerliga regeringarna 1976–82.

[61] SOU 1947:24, sid 70 f.

De förhållanden som här nämnts – större självständighet och större befogenheter för ett centralt arbetsmarknadsorgan förenat med nära och informellt samråd mellan verks- och departementsledning – utgjorde en grund för krigsårens arbetsmarknadspolitik. De var också en av förutsättningarna för pionjärtidens framgångsrika experiment under slutet av 50-talet och början på 60-talet.

Här ska inskjutas några uppgifter om den unika grupp, som kallades "Trojkan" i finansdepartementet. Trojkan var benämningen på ett slags informell beredningsgrupp för arbetsmarknadsfrågor under åren 1958–76. Ordförande var finansministern – hela perioden alltså Gunnar Sträng – och dessutom ingick arbetsmarknadsministern och industriministern samt vidare AMS generaldirektör, Bertil Olsson och senare Bertil Rehnberg. Basen för dessa överläggningar var alltid läget på arbetsmarknaden och väntade förändringar. Vidare tog man upp konkreta enskilda frågor, t ex om anslag till den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Överläggningarna i Trojkan hade en betydelse som inte nog kan framhållas. Deras roll i beslutsprocessen har beskrivits sålunda:

"I det här skedet hade regeringen egen majoritet i riksdagen. Det kunde innebära att arbetsmarknadsfrågor kunde diskuteras under löpande budgetår i den meningen att man från regeringens sida gjorde utfästelser att man skulle gå till riksdagen och skaffa fram anslag. För AMS del var det ju inte frågan om att få pengarna i handen, för likviditet hade vi. Men det är frågan om att ha grund för att ta beslut, som sedermera skulle komma att ställa anspråk på anslagen.

Man ska komma ihåg att det finns ett gap mellan behovet för arbetsmarknadspolitiken att agera snabbt och hela budgetprocessen. Budgeten förbereds ett och ett halvt år innan pengarna kommer fram. Men inom arbetsmarknadspolitiken hade man upptäckt att detta inte var tillräckligt. Därför fanns det två om inte tre utvägar att under löpande budgetår få göra en anpassning av verksamheten. Det var kompletteringspropositionen och finansfullmakten samt beredskapsstaten. Därigenom kunde man under löpande budgetår anpassa verksamheten till det bedömda behovet. Man ska se den inledande presentationen (i Trojkan) av läget i anslutning till dessa förhållanden. Det var alltså inte bara som en allmän information utan också som en grund för regeringens bedömning: hur ska vi reagera med dessa instrument."[62]

Något tillspetsat kan sägas, att "pionjärtiden" aldrig hade blivit någon pionjärtid, om arbetsförmedlingens rapporter om läget hade hamnat i en skrivbordslåda på AMS. Pionjärandan hade aldrig infunnit sig, om pengarna låtit vänta på sig i ett och ett halvt år. De djärva inbrytningarna i arbetslöshetsområdena, där barkspadarna börjat rosta, hade aldrig kunnat ske, om inte Sträng och AMS-chefen fortlöpande träffats och talat ut om handlingsplan och medel.

Först och främst fick arbetsförmedlingen bättre hjälpmedel i sin hand för att underlätta flyttning och omskolning. Beloppet för respenning åt arbetslösa som behövde söka arbete på annan ort höjdes redan 1957. Familjebid-

[62] Bertil Rehnberg, 1989, PM2.

rag för flyttande arbetskraft infördes 1958, starthjälp från 1959, följt av utrustningsbidrag från 1962. På fem år steg därigenom den sammanlagda medelsförbrukningen för dessa ändamål från 5,7 till 23,5 milj kr.

Ännu mycket snabbare var satsningen på utbildning av arbetslösa. Omskolning hade äntligen kommit att framstå som ett av de mest effektiva medlen för att lösa arbetslöshets- och omställningsproblem lokalt. Information och utredning på förmedlingen för arbetslösa fick mångdubbelt större omfattning än tidigare. Sålunda steg medelsförbrukningen för omskolning under åren 1957–64 från 5,1 till 124 milj kr.

Ändå räckte dessa åtgärder, ökad omskolning och ökad flyttningshjälp, naturligtvis inte till för att ensamma lösa problemen. Också beredskapsarbetena och kassaersättningen ökade kraftigt under denna period. Detta föranledde dem, som ville skynda på utvecklingen ännu mer, att hävda att det vid utgången av 50-talet alltjämt mest var den gamla arbetslöshetspolitiken och inte den nya arbetsmarknadspolitiken som härskade.[63]

Två disparata utredningar 1960

Men det fanns också starka motsatta uppfattningar. Redan 1959 motionerade folkpartiet i riksdagen om behovet av en översyn av den kraftigt växande verksamhet som arbetsförmedlingarna fått pengar att bedriva. Statsutskottet skickade motionen på remiss till SAF och LO. Det visade sig dock att det vuxit fram en gemensam positiv syn hos dem på arbetsmarknadspolitiken. Båda tillstyrkte en översyn, men inte för att begränsa förmedlingarnas verksamhet – utan för att se hur de allt mer effektivt skulle kunna fylla sina uppgifter inom den nya arbetsmarknadspolitiken.

Arbetsmarknadsutredningen börjar. Så tillsattes arbetsmarknadsutredningen 1960. Den fick stor betydelse redan genom sin tillkomst och sin sammansättning, genom att det sålunda fanns en parlamentarisk kommitté redan i detta tidiga skede av utvecklingen, som gjorde systematiska analyser och lämnade förslag till hur politiken på sikt borde utformas. Med sin ordförande Per Eckerberg, tidigare statssekreterare hos Sträng, och sin huvudsekreterare Bertil Rehnberg hade den nära kontakt med både regeringen och AMS, och många av dess uppslag kunde testas både från statsfinansiell synpunkt och praktiskt ute på arbetsförmedlingen under de följande åren, innan de sattes på pränt. Pionjärtiden började gå över till en utvecklingsverksamhet i mer ordnade former.

Arbetsmarknadsutredningen blev, både direkt och indirekt, av eminent betydelse för arbetsförmedlingens utveckling. Dess förslag 1965 tas i det följande upp i samband med beskrivning av de genomgripande förändringar av förmedlingen som sedan skedde.

Tjänstemannaförmedlingen byggs ut. Hela tiden var det alltså fråga om kraftiga förändringar både till art och omfattning av arbetsmarknadspolitiken. Detta med aktiv arbetsmarknadspolitik och arbetsförmedlingen var

[63] Gösta Rehn, 1988, sid 169 f.

dock som att gjuta nytt vin i gamla läglar. Förmedlingen av platser skedde i stort sett efter samma principer som vid seklets början, och några funderingar på att de behövde ändras förekom inte. Platsförmedlingen fortsatte med samma stela rutiner som tidigare och samma begränsade ambitioner. Man drev verksamheten till synes efter två linjer, som inte alls berörde varandra – en för platsförmedling, en för arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Så kunde det rent av ske att man 1960, samma år som arbetsmarknadsutredningen tillsattes, beslöt att även utreda frågan om att förstärka en del av den traditionella platsförmedlingen, alltså samtidigt som det pionjärbetonade arbetet på verksamhetens nya inriktning i övrigt drevs kraftigt framåt och krävde allt mer av personal och nytänkande.

Det som skulle utredas var tjänstemannaförmedlingen, som förut nämnts en specialiserad gren av arbetsförmedlingen – men också den enda större del där platsförmedlingen under det senaste årtiondet gått framåt i fråga om lediga och tillsatta platser. Verksamheten bedrevs sedan krigsslutet i särskilda organisatoriska former, främst vid länscentraler, på områdena kontor och handel, tekniskt arbete, allmän tjänst och socialvård samt för universitetsstuderande och elevpraktik. Regeringen gav alltså AMS i uppdrag att i samråd med företrädare för arbetsmarknadens parter utreda möjligheterna att förstärka denna verksamhet. Den allmänna bakgrunden var tjänstemannayrkenas fortsatta starka tillväxt på arbetsmarknaden. En mera direkt och mera speciell bakgrund var missnöje inom tjänstemannaorganisationerna, särskilt inom SIF. När tjänstemannaförmedlingen startade, hade SIF lagt ned sin egen arbetsförmedling, Industritjänstemännens platsbyrå. Men den nya offentliga förmedlingen hade under åren som gått inte, trots upprepade påstötningar i AMS plenum av ledamöter från tjänstemannasidan, fått den förstärkning som man ansåg behövas. Det slutade med att TCO 1960 vände sig till socialministern med en framställning om snabb förstärkning och en översyn. Utredningen gjordes inom AMS i samråd med parterna. Bertil Olsson satt själv ordförande, från TCO deltog Otto Nordenskiöld, företrädare fanns också för LO, SACO och SAF. 1961 lade en enig utredning fram sina förslag om förstärkning.[64]

Det föreslogs nästan en fördubbling av personalen vid denna förmedlingsgren. En del arbetsmetodiska förändringar skisserades. Problem med långtidsarbetslöshet skulle angripas genom omskolning och övriga åtgärder som utvecklades inom förmedlingen i övrigt. Dessutom skulle man satsa på ombytessökande – otänkbart på 50-talet, då de stämplades som "hoppjerkor" – och vida perspektiv syntes enligt utredningen öppna sig mot framtiden:

"Utredningen anser, att även när det gäller det fria platsbytet bland tjänstemän är det arbetsförmedlingens uppgift att bidra till bättre balans på arbetsmarknaden och en större produktiv insats av arbetskraften. Dessa uppgifter kan väntas öka i betydelse under 60-talet med de omställningar inom produktionsapparaten, som kan bli nödvändiga, om fördelen med utrikeshandelns liberalisering och de större europeiska marknaderna skall till-

[64] *Effektivare arbetsförmedling för tjänstemän*, SOU 1961:55.

varatas. För att förmedlingen skall kunna fylla sina nämnda uppgifter med avseende på den frivilliga rörligheten erfordras, att en större del av platsväxlingarna, inklusive de som avser sökande i högre tjänsteställning, går genom tjänstemannaförmedlingen."

Först och sist gällde det att åstadkomma en höjning av förmedlingsarbetets kvalitet. Det räckte inte med att "bara registrera och skicka" sökande, vilket sades ske blott alltför ofta vid förmedlingen i övrigt. Ökade krav skulle ställas på kvalitet också när det gällde informationen om lediga platser och vid intervjuer med arbetssökande. En väsentlig omläggning av arbetssättet skulle vidare göras på så vis att "förmedlaren blir mera rörlig än hittills och utför en del av sina löpande arbetsuppgifter vid företagsbesök under personliga överläggningar med personal- och avdelningschefer."

Detta liknar till en del vad som realiserats först på 80-talet. Uppmärksamheten hade helt oväntat riktats mot denna art av individuell platsförmedling. Här tycktes finnas en vinkel, där en sådan kunde utvecklas och visa sig "aktiv" på sitt eget sätt vid sidan av den allmänna förmedlingen. Men uppmärksamheten blev bara tillfällig.

Under andra hälften av 60-talet drabbades platsförmedlingen i dess helhet av en rationaliseringsvåg. Den svepte bort inte bara de stelbenta traditionella formerna utan också vad som fanns av något annat och bättre.

Förändrat och oförändrat inom arbetsförmedlingen 1957–64

1960 års arbetsmarknadsutredning gjorde en beskrivning av arbetsförmedlingens uppgifter, organisation och personal m m. Den granskade platsförmedlingens utveckling, pekade på den successiva nedgång som skett och analyserade orsakerna till nedgången.

Uppgifterna inom arbetsförmedlingen i början av 60-talet, som utredningen redovisade, omfattar först en allmän del. Denna motsvarade huvudpunkterna i 1907 års kungörelse om statsbidrag till de kommunala kontoren. Därefter kommer i följande ordning: 1. kontrollfunktionen, 2. samla uppgifter om läget, 3. platsförmedling ("åstadkomma utjämning på arbetsmarknaden"), 4. yrkesvägledning, 5. arbetsvård, 6. underlätta interlokal utjämning och rörlighet genom ekonomiska bidrag, 7. intressera sökande för omskolning, 8. hänvisa till beredskapsarbete, 9. placera handikappade i skyddad sysselsättning, 10. aktivera arbetskraftsresurser samt 11. anskaffa och förmedla praktik.

Man noterar i fråga om den ordningsföljd som uppgifterna anges i, att kontrollfunktionen och att följa utvecklingen på arbetsmarknaden står främst. Det är, som vi sett förut, den ursprungliga och alltså nu i mer än ett halvsekel bestående prioriteringen. Platsförmedling kommer därefter men beskrivs inte längre som en "passiv" utan som en "aktiv" funktion, nämligen att åstadkomma utjämning på arbetsmarknaden, och jämställs därvid med yrkesvägledning och arbetsvård. Att underlätta geografisk och yrkesmässig rörlighet är kring 1960 andra uttalade uppgifter för den allmänna förmedlingen liksom att aktivera arbetskraftsresurser. En teknisk nyhet är att AMS börjat satsa mer på tryckt platsinformation till de arbetssökande –

de gamla vakanslistorna från sekelskiftet har förvandlats till en veckotidning, "Platsjournalen", med en upplaga på 20 000 ex. Ytterligare uppgifter för att bekämpa arbetslöshet är att hänvisa till beredskapsarbete och skyddad sysselsättning. Allt detta ligger nu i förmedlingens hand.

Organisationen består i början av 60-talet av 25 huvudkontor, 234 avdelningskontor och 422 ombud. Kontorsorganisationen omfattar därmed ett tiotal färre enheter än före ingreppet från Rubbestadsutredningen. Den stora förändringen är att ombudsorganisationen nu – äntligen – har börjat avvecklas och skurits ned från 1 140 till 422. I stället har man börjat med ambulatorisk förmedling.

Personalen uppgår 1964 (enligt AMS) till totalt 2 395 vid länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar. Det är en god start för arbetsförmedlingens uppbyggnad under den nya politiken – ett tillskott på drygt 950 tjänster sedan 1955. Arbetsmarknadsutredningen upptar dock ett lägre tal och anger ca 2 250. Därav arbetar ca 1 550 på arbetsförmedlingen. (Tabell 5:8.)

Tabell 5:8 Arbetsmarknadsutredningen: Personalens antal och fördelning på arbetsförmedling (AF) och länsarbetsnämnder (LAN) 1964

Arbetsförmedlingen	
Allmän förmedling	930
Tjänstemannaförmedling	161
Sjömansförmedling	90
Yrkesvägledning	134
Arbetsvård	230
	1 545
Länsarbetsnämnderna	456
Gemensam personal LAN och AF:	
Kontorsbiträden	246
Totalt	2 247

Källa: SOU 1965:9

Personalutbildningen har sedan förstatligandet genomgått en snabb utveckling. År 1948 arrangerades 1 700 utbildningsdagar, år 1963 drygt 10 000.

Platsförmedlingens omfattning fortsatte alltså att minska totalt – från drygt 1 000 000 tillsatta platser år 1956 till knappt 775 000 år 1967. Arbetsmarknadsutredningen gör för perioden 1953–62 den första analysen över orsakerna till den stora nedgång som skett och noterar flera förändringar. Sysselsättningen inom husligt arbete har minskat snabbt under denna tid och rekrytering av byggarbetskraft har, efter uppmjukning av byggnadsregleringen, mer skett utanför arbetsförmedlingen. Den allmänna slutsatsen blir att nedgången i tillsatta platser i stort sett beror på de strukturella förändringarna i näringslivet:

"Dessa förändringar har bl a inneburit, att sektorer av näringslivet med jämförelsevis jämn sysselsättning och relativt sett låg omsättning på arbetskraft expanderat och dragit till sig arbetskraft från sektorer med tidigare mindre jämn sysselsättning och till följd härav hög omsättning på arbets-

kraft. På samma gång har inom dessa senare sektorer konkurrensen om arbetskraften framtvingat åtgärder för åstadkommande av jämnare sysselsättning för den kvarvarande arbetskraften. Vissa delar av näringslivet med förut omfattande behov av tillfällig arbetskraft har samtidigt genom den fortgående mekaniseringen blivit mindre beroende av sådan arbetskraft med påföljd att tidigare toppar i sysselsättningen väsentligt reducerats."[65]

Det är ju förändringarna på arbetsmarknaden som är en drivkraft i arbetsmarknadspolitikens utveckling. De har under denna första period, pionjärtiden, även börjat omskapa arbetsförmedlingens uppgifter – och de har fått marken att svikta under dess traditionella del, platsförmedlingen. (Se tabellbilaga jämte diagram.)

5.2.4 Perioden 1965–1972: En omvälvningens tid för arbetsförmedlingen

Inte under någon period i arbetsförmedlingens historia har det skett så stora och så häftiga förändringar i förmedlingens organisation och arbetssätt som under åren 1965–71, alltså perioden närmast efter arbetsmarknadsutredningens betänkande. Flera idémässiga kraftfält hade uppstått: från arbetsmarknadsutredningens slutbetänkande (1965) och dess pedagogiska annex handboken "Förändring och trygghet" (1967), från statskontorets rationaliseringsförslag (1968) och dess utlöpare i AMS omfattande försök med öppen förmedling och telefonanmälan för arbetslösa kassamedlemmar (1967–71) och slutligen från parterna på arbetsmarknaden, som vid utgången av 1971 bestämde sig för att ingripa och inte längre stå vid sidan av utan delta i utvecklingsarbetet.

Från arbetsmarknadsutredningens utsiktspunkt

Det började alltså med arbetsmarknadsutredningens betänkande 1965. Däri hade den aktiva arbetsmarknadspolitikens huvuddrag utformats på sikt och arbetsförmedlingen upphöjts till den nya politikens viktigaste instrument. Denna grundsyn på förmedlingen blev sedan aldrig ifrågasatt utan blev normgivande vid arbetsförmedlingens stora personella utbyggnad, som började nu men skulle ske framför allt under 70-talet.

Arbetsmarknadspolitiken utgjorde en del av samhällets ekonomiska politik och ett komplement till övriga ekonomisk-politiska medel. Detta gav en vidare utblick över arbetsförmedlingens uppgifter i stort än vad som tidigare förekommit. Arbetsförmedlingen ställdes i centrum för arbetsmarknadspolitikens genomförande. Dess viktigaste uppgifter fastställdes. De bestod i att underlätta arbetskraftens rörlighet – geografiskt och yrkesmässigt. Aktiveringsuppgifter gentemot hemarbetande kvinnor, partiellt arbetsföra och äldre arbetskraft kom därjämte. Alltjämt av stor tyngd men längre ned på skalan: arbetsförmedlingens kontrolluppgifter för arbetslöshetsförsäkringen och vidare naturligtvis dess uppgifter i samband med de sysselsättnings-

[65] SOU 1965:9 sid 51 f.

skapande åtgärderna.

Detta innebar en kraftig förskjutning av tyngdpunkten i förmedlingens arbete. Från tidigare främst arbetslöshetskontroll, lägesrapporter och allmän förmedling till nu och för framtiden entydigt: att aktivt främja rörligheten hos arbetskraften. Utredningen skrev med emfas om denna arbetsmarknadspolitiska uppgifts betydelse:

"Uppgiften är central inte bara med hänsyn till det angelägna i att utan dröjsmål möta förändringar i näringslivets behov av arbetskraft och att snabbt hjälpa enskilda arbetssökande till lämpliga arbeten. Den är central också därför att denna rörlighet är en av förutsättningarna för att den fulla sysselsättningen skall kunna vidmakthållas med samtidigt bibehållande av stabilt penningvärde och hög framstegstakt."[66]

Rörlighetspolitiken hade utvecklats väsentligt sedan slutet av 50-talet. Nya bidragsformer hade, på förslag av utredningen och AMS, kommit till eller gamla förstärkts. Nu ställdes omskolningen före flyttningsstödet i betydelse som arbetsmarknadspolitiskt instrument. Utredningen preciserade reformer som behövdes av utbildningens organisation och planering, så att den skulle kunna bli det främsta hjälpmedlet i kampen mot arbetslöshet på grund av strukturförändringar på arbetsmarknaden. Flyttningshjälpen föreslogs få ytterligare utbyggda bidrag, som anpassades till arbetsmarknadssituationen.

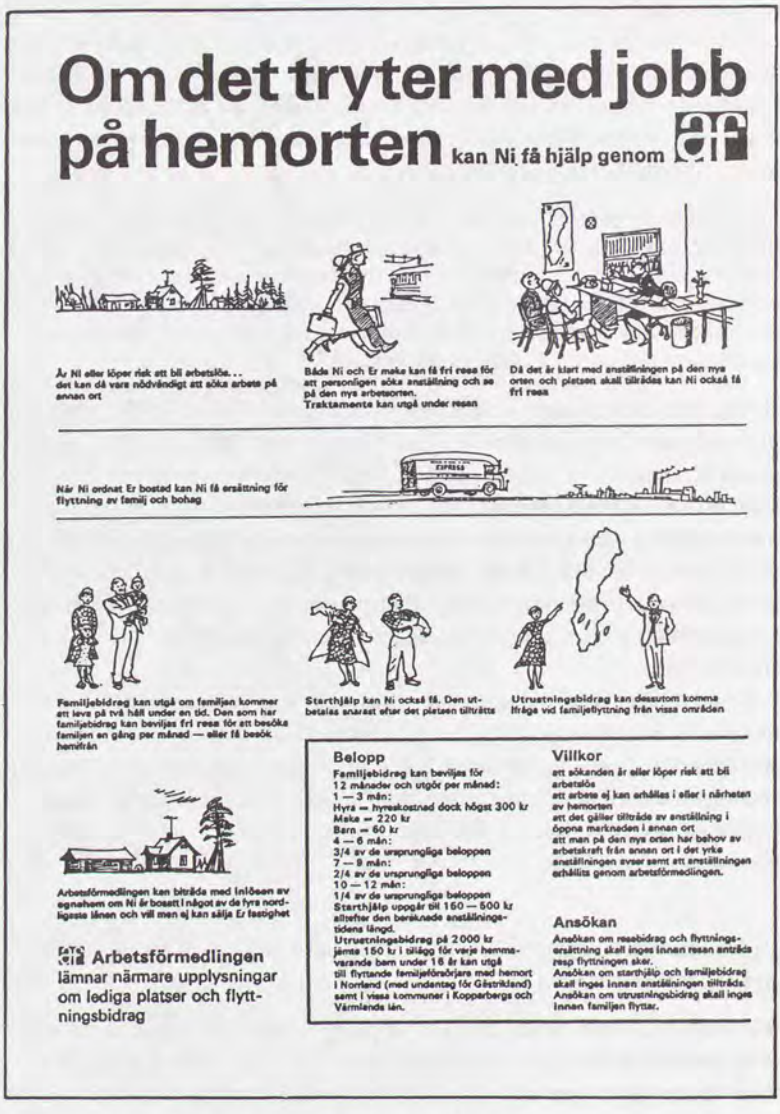
Förmedlingen skulle klara de stora anspråk, som ställdes på den under en aktiv arbetsmarknadspolitik, genom personalförstärkning, en kvalitets- och serviceinriktad ny arbetsmetodik samt en utbyggd personalutbildning. Utredningen angav dessa tre förutsättningar som villkor för en gynnsam utveckling. Tyvärr låg det utanför dess uppdrag att utarbeta konkreta förslag på just dessa områden.

"Förändring och trygghet" – en handbok om kvalitet och service i den nya arbetsförmedlingen

Väl återbördad till AMS från sitt uppdrag i arbetsmarknadsutredningen drog Bertil Rehnberg genast i gång ett arbete på en ny förmedlingshandbok. Den skulle ge en grundkunskap till personalen om de arbetsmarknadspolitiska sammanhangen och intentionerna, om målen för verksamheten och de nya medlen för att uppnå dem. Vidare skulle den ge riktlinjer för arbetsförmedlingens utökade serviceroll.

Handboken fick titeln "Förändring och trygghet – arbetsmarknadspolitik i tillämpning". Den förelåg färdig i slutet av 1967.

[66] SOU 1965:9, s 54.



En illustration ur "Förändring och trygghet", AMS 1967

Man kan se denna handbok som ett snabbt motdrag mot en befarad hård rationalisering av förmedlingens verksamhet, som statskontoret kanske skulle föreslå. Eftersom statskontorets utredning på vanligt vis skulle bli en tjänstemannaprodukt, hörde det till strategin med handboken att den togs fram inom en arbetsgrupp med företrädare för arbetsmarknadens parter. I denna grupp ingick sålunda representanter för LO, SACO, SAF och TCO. Rehnberg, från 1967 AMS överdirektör, ledde arbetet som ordförande.[67]

Boken inleddes med översikter bl a av arbetsmarknadspolitikens mål och medel. Den centrala delen bar rubriken "Arbetsförmedlingens verktyg".

[67] *Förändring och trygghet arbetsmarknadspolitik i tillämpning*, AMS, 1967.

Därmed avsågs arbetsförmedlingens tjänster i vid mening. Inledningsvis lanserades tanken att förmedlingen skulle ge en "konsumentinriktad service". Det innebar långt utvecklade kvalitetskrav:

- Den sökande har rätt till sådan information, att han kan bedöma vilken trygghet en aktuell anställning ger honom.
- Han ska få överblick av efterfrågan och hjälp att undanröja hinder för att förverkliga lämpligaste val.
- Att kunna ge rätt information förutsätter i sin tur, att förmedlingen känner sökandens situation och behov.

Dessa normer av nytt slag klargjordes sålunda allmänt i fråga om arbetssökande. Men de utvecklades också med tanke på arbetsgivarkontakterna. Synsättet tillämpades sedan i en normativ framställning av förmedlingens arbetssätt på verksamhetens alla områden – vid platsförmedling, i fråga om arbetsmarknadsutbildning, vid utredning genom arbetsvård och yrkesvägledning, vid flyttningshjälp, sysselsättningsskapande åtgärder, i kassaersättningsärenden osv.

Samtidigt framhölls nödvändigheten av en "differentiering" av förmedlingens tjänster. Detta begrepp kom att spela en stor roll i fortsättningen. Det innebar att förmedlaren skulle anpassa omfattningen av sin medverkan efter behovet i det enskilda fallet. Detta skilde sig starkt från vad äldre handböcker och framför allt "Gröna boken" hade föreskrivit: fullständighet, noggrannhet, omsorgsfullhet i fråga om alla noteringar – regler som lätt tog överhanden och styrde förmedlingssamtalen mot detaljfrågor och oväsentligheter jämfört med sökandens egentliga ärende och hans problem.

Handboken differentierade arbetsförmedlingens hjälp till arbetssökande genom en uppdelning i stort i tre grader eller tre s k "informationssteg" allt efter ärendenas art och svårighetsgrad:

Informationssteg 1: Allmänna upplysningar
Förmedlingen ska "i första linjen" fungera som en upplysningstjänst i arbetsmarknadsfrågor!

Informationssteg 2: Individuell platsförmedling
När medverkan behövs, inrikta samtalet främst på sökandens yrkeskunnande och särskilda anställningsönskemål!

Informationssteg 3: Omställningsärenden
Hjälp till med att klarlägga den sökandes situation och möjligheter inför en genomgripande omställning (flyttning, omskolning etc) på arbetsmarknaden!

Principen om differentierad service kom inte att tillämpas i denna form. I stället infördes en version, där informationssteg 2 rationaliserats bort. Det skedde inom ramen för försök med den s k öppna förmedlingen – samma år som boken kom ut!

Någon omedelbar betydelse fick handboken "Förändring och trygghet" alltså inte i fråga om platsförmedling. Betydelsen låg i dess andra och mer omfattande delar, som behandlade omställningsärenden. Där hade boken värde för personalens arbetsmarknadspolitiska skolning. Den låg till grund för ett samtidigt studiecirkelarbete inom hela arbetsförmedlingen och övriga delar av verket. Någon liknande, pedagogiskt upplagd framställning för arbetsförmedlingen av arbetsmarknadspolitiken i praktisk tillämpning har inte senare gjorts.

Statskontorets rationaliseringsförslag 1968

Det skall framhållas att regeringen tyvärr inte hade givit arbetsmarknadsutredningen i uppdrag att lägga förslag om hur AMS och arbetsförmedlingen skulle vara organiserade för att klara sina stora nya uppgifter. Och detta var inget förbiseende. Nej, det berodde på att det fanns en opinion för en opartisk granskning – från andra utgångspunkter än arbetsmarknadsutredningens – av den snabbt växande myndigheten, dess organisation och möjligheterna att rationalisera dess verksamhet. Regeringen tillmötesgick dessa önskemål genom att år 1964 uppdra åt statskontoret att se över hela verket, också arbetsförmedlingen, i detta syfte.

Det var alltså andra gången som regeringen Erlander drog i gång en rationaliseringsutredning riktad mot arbetsförmedlingen. Första gången skedde det, som vi sett, genom den s k Rubbestadsutredningen 1949–50. Denna andra gång skulle förslagen bli avsevärt mer ingripande. Vid båda tillfällena bars dock direktiven av snäva besparingssträvanden. Följande utdrag ur regeringens direktiv till statskontoret ger en uppfattning om granskningens inriktning:[68]

Statskontoret bör "i sin egenskap av statligt rationaliseringsorgan vid sina undersökningar förutsättningslöst överväga, om vissa uppgifter numera förlorat i betydelse och därför kan avvecklas eller beskäras, om näraliggande verksamhetsgrenar genom lämpliga modifikationer kan sammanslås eller om genom ändrade regler administrativt krångel kan undvikas och det samlade förvaltningsförfarandet förenklas. Den nu aktuella undersökningen bör i överensstämmelse härmed inte begränsas till studier av arbetsrutiner, blankettmaterial etc; utan den bör även inriktas på att undersöka i vad mån arbetsuppgifter utan större olägenheter kan inskränkas eller slopas eller om arbetsbördan på annat sätt kan minskas. Vid undersökningen bör vidare kunna tas upp sådana frågor som omfattningen av den service arbetsförmedlingen har att lämna arbetssökande och arbetsgivare.···

Vid den verksamhet som bedrives inom arbetsmarknadsverket torde ofta olika alternativa åtgärder kunna övervägas. För att resurserna skall kunna användas på ett ur alla synpunkter effektivt sätt är det nödvändigt att kostnaderna för de olika åtgärderna är klarlagda. Givetvis är det inte säkert att det för arbetsmarknadsverket billigaste alternativet är det från arbetsmarknadspolitisk synpunkt mest lönsamma, men en kostnadsberäkning måste dock alltid utgöra en av grundvalarna för besluten. Vid undersökningen bör därför utarbetas konkreta förslag till hur kostnadsberäkningar skall utföras i olika sammanhang för att åstadkomma en systematisk och kontinuerlig kostnadsvärdering.···"

Statskontoret var färdigt med sin granskningsrapport vid utgången av 1968. Däri utgick man dels från dessa hårda fiskala utredningsdirektiv, dels från den av riksdagen 1966 fastlagda progressiva grundsynen på arbetsmarknads-

[68] *Arbetsmarknadsverket och arbetsmarknadspolitiken*, statskontorets utredning och förslag om rationalisering av arbetsmarknadsverkets organisation m m. Del 1 Huvudrapport, SOU 1968:60, innehåller bl a förslag om ny organisation centralt och regionalt (distriktsindelning) och förslag om arbetsförmedlingens inre organisation och arbetsformer, utvecklingen av ADB m m. Del 2 Specialundersökningar, SOU 1968:61. Del 3 Tio ekonomer om arbetsmarknadspolitiken, SOU 1968:2. Direktiven för statskontoretsgranskningsuppdrag återfinns i huvudrapporten.

politikens roll i samhället och arbetsförmedlingens växande uppgifter. Men besparingsnitet övervägde. Just mot bakgrund av verkets förväntade utveckling måste, menade statskontoret, stora rationaliseringar göras för framtiden. Bl a borde de 24 länsarbetsnämnderna ersättas av fem regionala arbetsmarknadsnämnder. För arbetsförmedlingens del borde en rationell organisation bygga på större, mera välutrustade enheter (distriktskontor). Vidare skulle krävas en utglesning av arbetsförmedlingens kontorsnät och avveckling av ombudsorganisationen. Den gamla yrkesinriktade platsförmedlingen borde ersättas av öppen förmedling med självbetjäning och kontoren utrustas med ADB. De arbetslösa försäkrade skulle inte varje vecka personligen anmäla sig på förmedlingen utan kunna göra det på telefon.

Åtskilliga av statskontorets rationaliseringsförslag gick inte igenom, bl a det uppseendeväckande förslaget att avskaffa länsarbetsnämnderna. Andra infördes efter överarbetning av AMS, t ex förslaget om ny kontorsorganisation. I några fall byggde förslagen på idéer som AMS själv tagit fram och börjat praktiskt pröva, t ex systemet med öppen förmedling och telefonanmälan för arbetslösa kassamedlemmar. I de båda sistnämnda fallen blev det frågan om mycket genomgripande förändringar av förmedlingens inre organisation och arbetssätt. Särskilt systemet med öppen förmedling orsakade stora förskjutningar i verksamheten. Därför skall det behandlas utförligt i det följande.

Försök med öppen förmedling 1967–71: I. Platsförmedlingen trängs tillbaka

Försöken med öppen förmedling som AMS drog igång 1967 var en stor fråga, i vilken beslutet togs utan någon utredning i samråd med parterna. Dessa försök omfattade praktiskt taget allt inom arbetsförmedlingen – kontorens inre organisation, lokalernas utformning, arbetsformerna och arbetsfördelningen bland personalen. Försöken utvidgades mycket snabbt. När de omfattade nästan hela landet, visade det sig att uppföljningar inte gjorts och att underlag för en utvärdering som regeringen begärt saknades. Parterna i AMS styrelse ingrep och utbyggnaden stoppades på deras förslag vid utgången av 1971.

Öppen förmedling: Initiativet. Idén kom från dåvarande länsarbetsdirektören i Uppsala och personal vid arbetsförmedlingen där. Man hade 1966 prövat "öppen förmedling" för en speciell grupp av sökande ungdomar som på sommaren infann sig i stora skaror för att söka feriejobb. Snabb omsättning både av platser och sökande utmärkte denna verksamhet. Personalen hade svårt hinna med att skriva in och anvisa platser åt alla. Då började man i stället dela ut stencilerade öppna platslistor med arbetsgivarnas namn,adress och telefonnummer utsatta och ungdomarna fick söka på egen hand. Någon redovisning av hur det gick i enskilda fall behövdes ju inte. Vare sig de fått något jobb eller ej försvann de alla när säsongen tog slut och det blev dags att börja skolan igen. Kunde kanske något av samma metod användas också för andra sökande?

Bertil Olsson tände på idén. Försök skulle göras i större skala. En arbetsgrupp skulle tillsättas med några av idégivarna. Dess uppgifter blev att skissera ett system för öppen platsförmedling, om möjligt generellt för alla yrken, att introducera detta hos länsarbetsdirektörerna och på kontoren, att planera, leda och utvidga försöken. En hake var att förmedlingen måste fullgöra sina kontrolluppgifter för arbetslöshetsförsäkringen; men också det kunde klaras med uppfinningsförmåga och teknikens hjälp.

Arbetsgruppen skulle vara direkt underställd generaldirektören. Den skulle ha nära anknytning till AMS kameralbyrå, som kunde ordna pengar till fria telefoner för sökande, tryckning av platslistor, lokalförändringar och annat. Samarbete skulle inledas med statskontoret, som ju hade regeringens uppdrag att försöka rationalisera förmedlingen; och där på statskontoret ställde man sig tacksamt bakom inviten. Avrapportering skulle göras efter hand för AMS plenum, när petitan låg på bordet.

Öppen förmedling: Försökens syfte och innehåll.[69] Arbetsgruppen tillsattes i januari 1967 och försök startade under sommaren och hösten det året för att därefter utvidgas. I första hand infördes öppna platslistor, förändringar av lokalerna på kontoren och förändringar av personalens arbetsfördelning. Utveckling av arbetsmetoderna blev det mindre fråga om. Syftet med försöken beskrevs med hänvisning till "Förändring och trygghet":

"Riktpunkten för försöken har varit att få till stånd en konsekvent differentiering av arbetsförmedlingens service, så att arbetsförmedlingen inte satsar mera resurser i det enskilda förmedlingsärendet, än vad som med hänsyn till ärendets karaktär är påkallat. Avsikten har alltså varit att i det praktiska förmedlingsarbetet omsätta de arbetsmetoder och den organisation, som presenterades i boken Förändring och trygghet." (Rapport till AMS plenum den 30 aug 1968.)

Men detta var i grunden en förvänd tolkning – att läsa boken inte som den gällde mer konsumentinriktad service utan som ett rationaliseringsförslag.

Vid försöken byggdes kontoren delvis om. De fick en "öppen" och en "sluten" del. I den förra, ungefär som en banklokal fast enklare, fanns en reception, benämnd kundmottagning. Där arbetade en mindre del av personalen, ca 30 procent i försökens slutskede, delvis biträden. Ett rationaliseringsmått, som man redan från början flaggade med, var att dessa 30 procent kunde svara för servicen åt 70 procent av de sökande.

I den andra delen av kontoren, där alltså personalens flertal fanns, skulle göras utredningar i flyttnings- och utbildningsärenden mm. Dessa ärenden krävde mer tid än som stod till buds vid de gamla fackexpeditionerna, som i första hand svarat för löpande förmedlingsarbete. Dessa mera specialiserade uppgifter skulle skötas av "allmänförmedlare". Dessutom fanns där arbetsvård och yrkesvägledning. En föreståndare svarade för hela verksamheten mot tidigare en föreståndare för förmedling, en för arbetsvård och en

[69] *Redovisning av försök med öppen förmedling*, AMS, sept 1971. Ur denna rapport har hämtats sakuppgifter om öppen förmedling åren 1966–71 som vi lämnar här och i det följande.

för yrkesvägledning. Detta sistnämnda utgjorde en samordning av kontorets hela verksamhet, viktig såväl då som på sikt.

Följande närmare angivna förändringar av uppgifter och organisation gjordes:

A. De lokala platslistorna Vid försöken infördes öppna lokala platslistor, något som kom att spela en mycket viktig roll. Liksom de centralt publicerade platslistorna utgavs dessa lokala listor en gång i veckan; de kompletterades under veckans gång med mindre tilläggslistor för nyanmälda platser. De lokala listorna innehöll i praktiken inte alla utan mellan 40 och 60 procent av samtliga hos kontoren lediganmälda platser, vilket dock var en ojämförligt mycket större del än som publicerades centralt.
B. Kundmottagningen hörde, tillsammans med de lokala platslistorna, till vad som främst kom att förknippas med öppen förmedling. Där skulle de sökande gärna få vara anonyma. Där kunde de hämta platslistor och broschyrer, få information av allmänt slag, t ex om bidrag, och i särskilda fall boka tid församtal med förmedlare på någon expedition. Dessutom gjordes där en del enkelt förmedlingsarbete, bl a förmedling av tillfälliga platser som inte stod på listan, och där markerade man kassakort. Vidare gjordes där en hel del administrativt arbete för kontoret.
C. Ordercentralen tillhörde kundmottagningen. Dit hänvisades nu arbetsgivare att per telefon anmäla lediga platser. Tidigare hade företag ringt och talat med en och samma förmedlare både om aktuella rekryteringar och om lämpliga sökande.
D. Fackexpeditionerna skulle i princip förlora sina främsta gamla uppgifter. Detta var en av grundtankarna med systemet. I stället för att främst bedriva yrkesinriktad platsförmedling skulle förmedlarna där mera göra utredningar i omställningsärenden. Långt mera tid än förut skulle kunna avsättas härför. Vid denna profilering av uppgifterna behövdes inte längre yrkesuppdelning av expeditionerna. De sökande skulle bokas in, oavsett sitt yrke, på vilken förmedlare som helst. Egentligen behövdes alltså, liksom hos arbetsvård och yrkesvägledning, ingen expeditionsindelning alls. Denna slutsats drog i alla fall statskontoret. Alla fackexpeditionerna på kontoret, menade man från dess sida, borde kunna slås ihop till en enda "sammanhållen förmedlingsexpedition". Detta sistnämnda förslag hotade dock att direkt utradera förmedlarnas speciella kunskaper om yrken och branscher. Det väckte därför starkt motstånd.

Öppen förmedling: Varifrån hämtades idéerna? Den aktiva arbetsmarknadspolitiken i Sverige hade väckt stor respekt i OECD-länderna. En del av den uppmärksamheten kom också experimentet med öppen förmedling till del. Det blev känt utomlands under namnet "the open file system" – en djärv för att inte säga halsbrytande åtgärd: att öppna förmedlingens register (över lediga platser) för de arbetssökande. Just denna idé, den öppna platsinformationen, som blev avgörande för försökens genomslagskraft, hade sitt ursprung i det första Uppsala-initiativet.[70]

Ett annat uppmärksammat element var att de sökande kunde fritt få hämta och ta med sig hem platslistorna. Detta var klart en kundvänlig

[70] Sedan 1961 utgav AMS periodiskt en öppen information om lediga platser, vilket blivit en klar framgång. Men dess användningsområde var så begränsat – det avsåg lediganmälda lärarförordnanden – att det knappast hade något direkt samband med den senare idén om öppna lokala platslistor.

modell, men utomlands ansedd som för dyr för att vara intressant. Inom den svenska förmedlingen upplevdes dock platslistor i sig inte som något nytt. Under namnet vakanslistor, enligt tidig tysk förebild, hade de gammal tradition och hade med åren genomgått en betydande teknisk utveckling. Det nya nu var dels den öppna platsinformationen i dem, dels att de innehöll lokala platser.

Försökskontorens organisation däremot saknade inte motsvarighet utomlands. Snarlika lösningar prövades samtidigt vid arbetsförmedlingar i Baltimore i Förenta staterna. Man hade misslyckats med avancerade matchningsförsök med ADB på andra håll i USA och försökte här med enklare lösningar. ADB användes i dessa försök enbart för att sammanställa och skriva ut information om lediga platser. Kontor med s k Job Bank System liknade i några hänseenden de svenska försökens organisation. Det fanns sålunda en förmedlingsenhet för självservice ("level I: job information service"), en central ordermottagning ("order taking unit") och en utredningsenhet utan yrkesuppdelning för sökande som behövde mer stöd ("level III: job planning service").[71] Försök av detta slag låg tydligen av någon anledning i tiden; men de svenska blev mest uppmärksammade.

Öppen förmedling: Omfattning och tidtabell. Försöken började på lite olika sätt: antingen med enbart en lokal platslista eller med en reception som nytt inslag på kontoren eller också med både platslistor och reception (kundmottagning). Hade man båda delarna, öppna platslistor och kundmottagning, betraktades de som fullt utvecklade försökskontor. Sådana startade först i Visby, Kristianstad och Västerås i juli, oktober resp december 1967.

I april 1968 använde sex kontor reguljärt öppna platslistor i förmedlingsarbetet, medan 17 också inrättat kundmottagning. 14 av dessa kundmottagningar hade även ordercentral. Så långt var det frågan om en försöksverksamhet i egentlig mening. Sannolikt hade det slutliga utfallet kunnat bli bättre, om försöken begränsats till ungefär denna omfattning. Då hade det ännu varit möjligt att välja ut jämförbara kontor, där verksamheten bedrevs på traditionellt sätt, och studera skillnaden i resultatet mellan dem och försökskontoren.

[71] *ABF AF USA – ADB inom arbetsförmedlingen i USA*, AMS 1972. (Rapport från en studieresa, anordnad av AMS tillsammans med ledamöter i AMS plenum.) Det finns sålunda grundläggande överensstämmelser mellan organisationen av kontor i det Job Bank-projekt, som nämns i denna reserapport (bl a s 12 f) och de svenska försökskontoren med öppen förmedling. Men det finns också viktiga olikheter i uppläggning och synsätt. Nämnas bör följande skillnader: Arbetsgivarnas namn angavs sålunda inte i datalistorna, som de amerikanska sökandena fick läsa. Till skillnad från de svenska försöken gällde för Job Bank-kontoren *att* alla sökande skrevs in, *att* alla sökande hade samtal med en förmedlare om platsvalet och *att* en obligatorisk uppföljning gjordes av sökande, som kom igen flera gånger till förmedlingen utan att ha fått jobb. Dessutom innehöll JobBank-organisationen som ett element en individuell platsförmedlingsservice ("level II: job finding service").

Jämför även AMS handbok *Förändring och trygghet* (1967). Dess förslag om "differentierad service" upptog, som förut redovisats, tre informationssteg. En del

Men några tankar av det slaget fanns inte. Försökens uppläggning presenterades i augusti 1968 för AMS plenum, som gav klartecken att fortsätta. Det togs till intäkt för att gå över från försök till utbyggnad i stor stil. På ett år – från april 1968 till augusti 1969 – ökade man sålunda antalet kontor med lokala platslistor från 6 till 36 och kontor med kundmottagning från 17 till 34. Ett år senare, i april 1970, hade 55 kontor öppna platslistor och 57 kundmottagning. Först 1971 avstannade utbyggnaden.

Vid en inventering i juli 1971 omfattade försöken alla län utom tre – tre län med gammalmodiga länsarbetsdirektörer, som inte lät sig ledas i band. Totalt såg genomförandet ut på följande sätt (tabell 5:9):

Tabell 5:9 Öppen förmedling genomförd den 1 juli 1971

Distriktskontor				Totalt (distrikts- och lokalkontor)			
Hela antalet	Därav med PL	KM	OC	Hela antalet	Därav med PL	KM	OC
69	47	43	30	231	135	63	37

Anm: PL = lokala platslistor, KM = kundmottagning, OC = ordercentral
Källa: Redovisning av försök med öppen förmedling, AMS, sept 1971.

Organisationen med öppen förmedling hade, som tabell 5:9 visar, främst införts vid distriktskontor – som på statskontorets förslag nu inrättats – dvs vid större och medelstora kontor. Många mindre kontor hade öppen förmedling bara i form av öppna lokala platslistor. Idén med att helt förändra fackexpeditionerna hade inte slagit igenom. Bara vid 12 kontor hade detta skett – övriga hade behållit yrkesuppdelningen.

Försöken med öppen förmedling 1967–71: II. Parterna vid sidan av utvecklingen

Bertil Olssons kraftfulla och framgångsrika agerande när det gällde att genomföra arbetsmarknadspolitik i stort, skedde ju med effektivt stöd av arbetsmarknadens huvudorganisationer, företrädda i AMS styrelse. Detta välkända förhållande undanskymmer lätt, att arbetsförmedlingens organisation och arbetssätt under hans tid till skillnad från senare mera betraktades som interna angelägenheter, frågor som inte på samma sätt angick parterna. Detta synsätt ledde till att de länge stod vid sidan av också stora ställningstaganden och beslut på dessa områden.

Paradexemplet på detta är experimentet med öppen förmedling. Det lanserades som ett försök men byggdes ut till en rikstäckande verksamhet, innan parterna efter mer än fyra år fick närmare insyn och redovisning. Men detta är alltså inte något isolerat fall. Helt parallellt i tid, omfattning och hantering är experimentet med telefonanmälan för arbetslösa kassamedlemmar. Det utgjorde på sätt och vis en förutsättning för försöken med öppen förmedling – detta att få undan det stora flertalet av dessa ständigt återkommande kassaärenden från expeditionerna. Också här stod parterna i mer än fyra år vid sidan av utvecklingen, innan de ingrep och ändrade det hela.

En annan och ännu mera ovillkorlig förutsättning för att den öppna förmedlingens organisation skulle fungera på kontoren, var att de gamla metoderna med inskrivning av arbetssökande och registrering av tillsatta platser slopades. Denna förändring gjordes – också utan att parterna ivolverades – genom ett beslut vid försökens början. Den omedelbara följden blev att försöken inte kunde uppvisa några förmedlingsresultat; den långsiktiga följden att den offentliga förmedlingen inte förde förmedlingsstatistik, vilket gav framtida huvudvärk för verksledningen. En tredje förändring som vi skall erinra om, också den med långsiktig efterverkan, var nedläggning av tjänstemannaförmedlingen, upprustad under första hälften av 60-talet. Det kom som en automatisk följd av organisationsförändringen som helhet och krävde inget särskilt beslut.

Innan vi fullföljer redogörelsen för försöken med öppen förmedling, ska vi stanna vid dessa tre betydelsefulla inslag i utvecklingen under denna period: telefonanmälansystemet, slopandet av förmedlingsstatistiken och nedläggningen av tjänstemannaförmedlingen.

Telefonsvarare i stället för förmedlare. Arbetsförmedlingens kontrollfunktion gentemot arbetslösa hjälpsökande respektive kassamedlemmar hade, som vi sett, en gång i tiden varit uppgifter av så stor ekonomisk betydelse, att de betingat förmedlingens hela tillskott av personal och kontor. Det gällde under den kommunala tiden. Även därefter hörde kontrollfunktionen till de uppgifter för arbetsförmedlingen som det rådde politisk enighet om att prioritera. Men när förmedlingens resurser inte längre berodde på hur man skötte kontrollen, så började man inom verket upptäcka hur betungande dessa uppgifter var och prövade olika sätt att rationalisera dem. De första åtgärderna blev att glesa ut de obligatoriska besöken på förmedlingen för arbetslösa kassamedlemmar – de dagliga besöken för "stämpling" blev till besök en gång i veckan.

Bertil Olsson ogillade i högsta grad, liksom Thomson, att förmedlingen skulle betraktas som en "stämplingsinrättning" för arbetslösa. Samma arbetsgrupp, som lanserat tanken på öppen förmedling, fick därför i uppdrag att se över också det här. Den utvecklade då ett nytt system. De personliga besöken på förmedlingen ersattes med att ringa upp en telefonsvarare. Där registrerades anmälan. Telefonsvararcentraler upprättades på många håll i landet. De tog emot och gjorde utskrift av anmälan och sände kopior till förmedlingen och kassan. Sedan ålåg det förmedlingen att höra av sig till den arbetslöse kassamedlemmen, om det fanns något jobb att erbjuda.

Både Bertil Olsson och statskontoret fann denna rationalisering helt i linje med sina intentioner. Arbetsgruppen gjorde en paketlösning av öppen förmedling och telefonsvararsystemet, båda på försöksbasis. Också försök med telefonanmälan startades alltså 1967 och också de utvidgades snabbt till ett stort antal kontor. I början av 1972 omfattade de, fortfarande som försök, 52 av landets 69 distriktskontor och 121 av de 162 lokalkontoren.

Men också dessa försök med telefonanmälan mötte efter hand hård kritik. Den kom främst från arbetslösa kassamedlemmar och kassaredogörare. De klagade bl a över att förmedlingen inte hörde av sig med förslag på

jobb. Förmedlingen försvarade sig med att de försäkrade, liksom andra arbetslösa, hade tillgång till de lokala platslistorna och själva kunde se efter vad som fanns ledigt.

Klagomål av detta och annat slag kanaliserades genom arbetslöshetskassornas samorganisation i Stockholm till AMS. Flera modifikationer av telefonanmälansystemet måste göras, den första i juni 1970, nästa i början av 1971. Slutligen i december 1971 fördes frågan om en ny version upp till beslut i AMS plenum tillsammans med frågan om den öppna förmedlingens fortbestånd. Det stod helt klart att kravet på rationalisering, ledstjärna för båda försöken, måste vägas mot andra krav.

Varför slopa förmedlingsstatistiken? En annan besvärande kvarleva från gamla tider, liksom kontrollfunktionen, var förmedlingens uppgifter att föra statistik över arbetssökande, lediga och tillsatta platser. Så länge kurvorna stadigt gick uppåt, för tillsättningarna till 1950, erbjöd de glädjeämnen. Sedan hade följt en lång nedgång, närmare analyserad av arbetsmarknadsutredningen för slutet av 50- och början av 60-talen. För planering av arbetsmarknadspolitiska insatser användes inte denna förmedlingsstatistik utan i stället mittmånadsräkningarna av arbetslösa och lediga platser, arbetskraftsundersökningar, prognosdata och andra uppgifter.

Statistiktvånget utgjorde nu ett definitivt hinder för utveckling av försöken med öppen förmedling. Principiellt gällde ju, att sökande som kom till kundmottagningen skulle förbli anonyma. De skulle varken registreras eller statistikföras. Inte heller kunde man längre hålla reda på tillsättningarna. Öppna platslistor lämnades ut till vem som helst och de arbetssökande tog sina kontakter med arbetsgivare på egen hand. Den del av tillsättningar som därefter skedde genom anvisning från förmedlingen blev antagligen inte mycket att visa upp. Kort sagt: antingen måste man slopa kravet på att redovisa sökande och tillsatta platser eller också avskriva tanken på öppen förmedling.

Beslutet blev att avskaffa förmedlingsstatistiken. Beslutet ägde giltighet från januari 1968, då försöken med öppen förmedling nätt och jämt kommit igång. Men det skulle gälla inte bara försökskontoren utan alla arbetsförmedlingar i hela landet. Det som slopades var alltså statistik över arbetssökande och tillsatta platser. Endast statistiken över lediga platser blev till en början kvar.

Detta beslut blev på sin tid mycket uppmärksammat, även inom arbetsmarknadsorgan utomlands. Det förorsakade under en följd av år mycken undran från arbetsmarknadens parter, som ständigt krävde att få veta hur förmedlingen skötte platsförmedlingen men aldrig fick några siffror, och medförde mycket arbete inom AMS för att hitta något annat, bättre eller i varje fall likvärdigt.

Beslutet publicerades i AMS verksamhetsberättelse för 1967/68. Två motiv nämndes, sinsemellan olika. Det mest kända och allmänt accepterade var följande: Genom den nya arbetsmarknadspolitiken hade arbetsförmedlingen tillförts så många stora nya uppgifter, att platsförmedlingsstatistiken inte längre gav en rättvisande bild av arbetsbelastningen vid de olika för-

medlingsenheterna. Påståendet var både riktigt och fel. Förmedlingsstatistiken var viktigare förr men hade aldrig haft till uppgift att visa arbetsvolymen, som ju bl a till stor del innehöll även markerings- och rapporteringsarbetet för arbetslösa. Redan Rubbestadsutredningen påpekade, att man måste söka andra mått än förmedlingsstatistiken för att mäta arbetsbelastningen.

Den andra motiveringen var en hänvisning till pågående försöksverksamhet med "differentierad service", dvs öppen förmedling. Uttalandet formulerades med försiktighet. Det "förelåg risk", sades det, "för att rapporteringen (av sökande och tillsatta platser) skulle bli en hämmande faktor".

I själva verket var handbokens tankar om "differentierad service" en sak, försöken med öppen förmedling en annan. Det var inte för handbokens skull som förmedlingsstatistiken lades ned, utan på grund av den öppna förmedlingen. Men varken från parternas eller från regeringens sida förelåg vid tidpunkten för beslutet något ställningstagande till dessa nystartade försök.

Och tvärt emot vad som avsågs med beslutet om att avskaffa förmedlingsstatistiken bidrog det i slutändan, ironiskt nog, till att stoppa försöken. Då uppföljning och utvärdering av dem skulle ske saknades ju underlag i hela organisationen för att redovisa förmedlingsresultat! (Se tabellbilaga jämte diagram.)

Tjänstemannaförmedlingen, i stillhet begravd. Näst efter förmedlingen av tillverkningsarbete inom industrin svarade tjänstemannaförmedlingen för den största delen av platsförmedlingen i landet (180.000 tillsättningar år 1967 mot drygt 300.000 inom tillverkningsarbete). Den var dessutom, väl att märka, det enda större område där verksamheten oavbrutet hade ökat kraftigt under de senaste två decennierna tillbaka. Antalet arbetssökande hade ökat med 80 procent, lediga platser med 210 och tillsatta platser med 235 procent under perioden 1946–66! Inom förmedlingen i övrigt hade under samma tid skett en nedgång med 74 respektive 68 procent för lediga respektive tillsatta platser. Arbetsmarknadsutredningen hade också i sitt betänkande 1965 särskilt pekat ut tjänstemannaförmedlingen som ett förmedlingsområde som för att kunna svara upp mot sina yrkesgruppers ökning på arbetsmarknaden fortlöpande borde ges ökade resurser.

En så starkt specialiserad och på individuell platsförmedling inriktad verksamhetsgren fanns det dock inte utrymme för i den nya modellen för en rationaliserad arbetsförmedling. LO ställde uttalat upp på statskontorets uppfattning, att förmedlarna i framtiden inte borde specialiseras på yrkesområden. Samtidigt fanns också en liknande opinion bland personalen inom arbetsförmedlingen. "En förmedlare ska kunna förmedla allt", hette det.

TCO hade då svårt att hävda en avvikande mening. Personalen inom förmedlingen var ju fackligt organiserad just hos TCO. Tjänstemannaförmedlarnas stolthet över sina egna gamla framgångar i yrket och sitt arbetsområdes särart vägde väl också lätt mot den nya värdegemenskap, som uppstått inom arbetsförmedlingen genom den aktiva arbetsmarknadspolitiken.

I denna dragkamp mellan olika uppfattningar lyckades TCO ändå till slut hävda, att specialiseringar på breda yrkesområden skulle behållas inom arbetsförmedlingen. Men TCO måste å andra sidan medge, att detta inte i och för sig innebar krav på en tjänstemannaförmedling skild från förmedlingen av övriga grupper. Detta medgivande gjorde TCO 1969 i sitt remissyttrande över statskontorets betänkande och därmed hade väl tjänstemannaförmedlingen i praktiken fallit.

Något formellt beslut om nedläggning av tjänstemannaförmedlingen verkar inte ha behövts. En hög befattningshavare inom SIF, som tidigare hade engagerat sig för tjänstemannaförmedlingens utveckling, har uppgivit att varken han eller någon annan inom SIF var med om något sådant beslut:[72]

"När tjänstemannaförmedlingen försvann, ställdes man inom SIF inför något redan genomfört. Mot bakgrund av den kritik, som inom vissa kretsar av förmedlare riktats mot att det fanns 'en särskild tjänstemannaförmedling', ansågs utvecklingen inte möjlig att ändra. Det innebar, att någon särskild aktivitet för att återskapa tjänstemannaförmedlingen inte kom till stånd från SIF.

Det fanns dock ett djupt missnöje med att tjänstemannaförmedlingen försvann. Detta missnöje kvarstod och utvecklades på grundval av tjänstemannaklubbarnas speciella lokala erfarenheter. Kritiken gällde platsförmedling för tjänstemän: 'Arbetsförmedlingen fungerar inte', 'Specialiseringen är borta', 'Förmedlarna känner inte som tidigare till de speciella yrkena' osv."

Sagesmannen har i detta sammanhang även uppgivit vad som sedan följde. Missnöjet ledde till att SIF tog upp överläggningar med SAF om särskilda åtgärder för tjänstemän som riskerade arbetslöshet eller var arbetslösa. Något avtal kom inte då till stånd. Först under ett senare skede ledde detta kvarstående missnöje, och vissa andra förhållanden, till överenskommelse om trygghetsavtal (1972). Detta avtal innebar bl a att parterna beslutade sig för att själva ingripa och komplettera den offentliga arbetsförmedlingens åtgärder för tjänstemän, som riskerade bli eller redan blivit arbetslösa.

Försöken med öppen förmedling 1967–71: III. Slutrapport och parternas ställningstagande

I januari 1970 begärde regeringen utvärdering av försöken med öppen förmedling. Då hade de som ingick i den första ledningsgruppen för försöken redan skingrats och hade ersatts av en annan grupp tjänstemän. Först en bit in på 1971, då en tredje grupp tagit över, uppmärksammades regeringens begäran. Inget hade då ännu gjorts för att säkra erforderligt material för uppföljning och utvärdering.

[73] Intervju med Ingvar Seregard den 30 augusti 1989.

Ingvar Seregard, f 1924, ingenjör; ombudsman SIF 1952, förste ombudsman 1966, förhandlingschef och stf förbundsdirektör 1967, förhandlingsdirektör där 1977–81. Ordförande i TCO:s ingenjörsråd 1961–67, ledamot av AMS 1967–73, styrelseledamot TCO 1973–79, ordförande PTK 1973–85, ordförande Arbetslivscentrum 1985–88, ledamot av statsrådslönedelegationen sedan 1987 och andra offentliga uppdrag.

Slutrapport, men ingen utvärdering. De uppgifter regeringen begärt gällde bl a personalbesparingar som kunnat göras – genom att AMS lierat sig med statskontoret fick försöken ett uttalat rationaliseringssyfte, vilket inte var detsamma som det arbetsmarknadspolitiska syfte parterna var intresserade av. Vidare önskade regeringen uppgifter om kostnader i samband med övergången till öppen förmedling. Kostnader uppstod vid ombyggnad och inredning av lokaler för kundmottagning, för framställning av platslistor, på grund av fria telefoner för arbetssökande m m. Vidare begärde regeringen att förmedlingsresultatet under försöken skulle redovisas och jämförelse göras mellan olika kontorsformer.

I fråga om personalresurser och kostnader vid övergången kunde uppgifter tas fram av den nya ledningsgruppen. De andra kraven däremot reste oöverstigliga hinder. Några jämförelsekontor för en utvärdering hade aldrig utvalts – alltså kontor av jämförbar storlek och med samma arbetsmarknad som försökskontoren. Från dessa skulle resultat ha insamlats för att jämföras med försöken. Inte heller från försökskontor förelåg – och kunde nu heller inte framskaffas – några uppgifter om förmedlingsresultat. Detta sista berodde på det beslut, som AMS tagit vid försökens start – att som ovan nämnts avskaffa förmedlingsstatistiken.

Över huvud taget fanns på AMS inget användbart systematiskt underlag för att redovisa verksamheten under de fyra åren. Den enda rimliga förklaringen till detta är väl, att den första försöksledningen inte mer än för en kort tid, kanske bara det första halvåret, hade betraktat det hela som försök. Därefter såg man det som genomförande av en fastställd ny organisation. Det får också tas i beaktande, att det inom verket vid denna tid inte – som senare under 70-talet – fanns erfarenhet av att bedriva och redovisa försöksverksamhet. Något av den tidiga pionjärandan präglade ännu detta utvecklingsprojekt, som trots sin storlek aldrig var tänkt att underställas strikta krav på uppföljning.

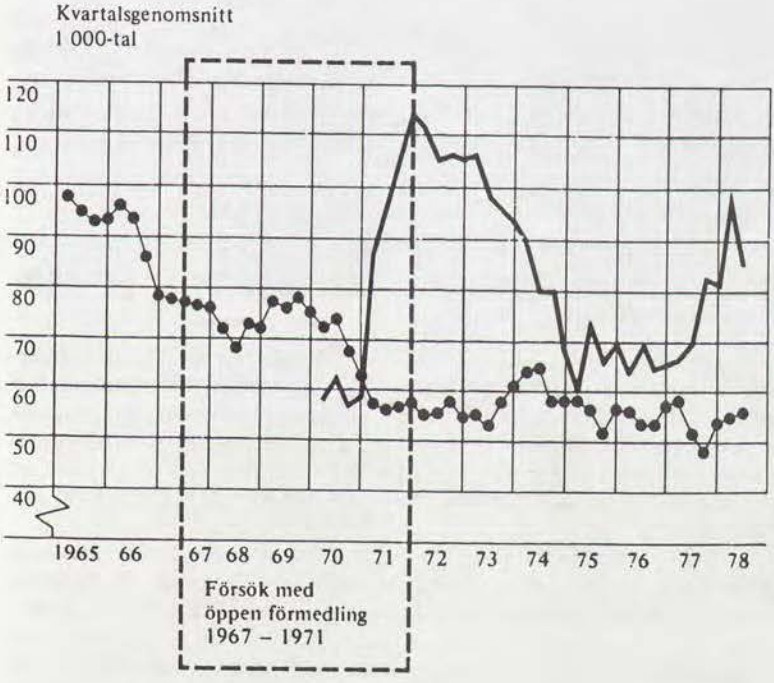
På några månader måste alltså, från scratch, organiseras fram ett betydande material om försökens omfattning, organisation och uppgifternas fördelning inom kontoren. Allt skaffades med hjälp av länsarbetsnämnderna. Dessutom gjorde det nya sekretariatet olika studier för att belysa verksamheten: en s k kontaktstudie av arbetssökande vid 10 försökskontor och av innehållet i förmedlingens service till sökande och arbetsgivare, en undersökning av de lokala platslistornas utgivning och innehåll samt en enkät till länsarbetsnämnderna om deras erfarenheter av den öppna förmedlingen. Vad som framför allt saknades i den rapport som efter några månader kom fram var resultat: resultat i kundmottagningen och inom fackexpeditionerna, resultat både vad gällde information, platsförmedling och arbetsmarknadspolitiska åtgärder. För den som inte krävde resultat och inte utvärdering, fanns dock mycket intressant att läsa i den slutrapport, Redovisning av försök med öppen förmedling, som framlades i sept 1971. Följande kan nämnas:

Platslistorna hade utvidgat spridningen av arbetsförmedlingens information betydligt. Tidigare fanns lediga platser tillgängliga bara på kontoren, nu sändes information om dem ut också till olika externa mottagare, bl a

omskolningskurser, skolor och fackföreningar. Tidigare var uppgift om lön ovanlig i platsbeskrivningarna; nu uppgick andelen platsnotiser med löneuppgift till närmare en fjärdedel. Hela antalet tryckta listor under 1970/71 utgjorde ca 86 000 ex per vecka. Framställningskostnaderna stannade vid 8,5 milj kr samma år.

Kundmottagningarna hade kontakt med 60 procent av de sökande, i snitt en ny sökande var sjunde minut per förmedlare (fackexpeditionerna en var 23:e minut). Det fanns bland personalen en spridd uppfattning – som styrde arbetet i kundmottagningen – som gick ut på att man måste respektera de sökandes "rätt till anonymitet". Det medförde att en del sökande inte längre fick den hjälp de behövde, bl a en del äldre, en del "passiva" människor, en del ungdomar som gång på gång bara kom och hämtade listor. Detta hade kontorsledningen observerat och försökt rätta till. – Den årliga kostnaden för speciell ombyggnad och inredning av kundmottagningar hade uppgått till 130 000 kr (varvid kostnader för ombyggnad vid löpande förnyelse av lokaler ej medräknats).

Diagram 5:1 Förändringar i antal lediga platser och antal arbetslösa enligt AKU åren 1965–78.



— Antal arbetslösa enligt AKU
●—● Nyanmälda, lediga platser totalt(säsongrensat) – 1 juli 1978

Källa: Arbetsförmedling med ADB-resurser, AMS sept 1978

Fackexpeditionerna hade genomgående behållit uppdelning efter yrke/näringsgren, dock i bredare sektorer av arbetsmarknaden än tidigare. Uppgifterna inom dessa expeditioner bestod dels av platsförmedling av traditionellt slag, dels utredning i omskolnings- och flyttningsärenden m m. Deras kontakter med företagen hade försämrats efter omorganisationen; detta berodde på att företagen nu inte längre talade med fackexpeditionerna utan med ordercentralen vid anmälan av lediga platser.

Parterna säger nej. Upplysningar av detta slag väckte parternas intresse och stämde till eftertanke. Varför behöva vänta i fyra år för att få reda på detta? Varför saknades en redovisning av förmedlingsresultaten? Och varför hade ingen utvärdering gjorts?

Avgörande för parternas ställningstagande blev på sluttampen de stora förändringar i arbetsmarknadsläget som inträffade under 1970–71. Under dessa båda år sjönk efterfrågan på arbetskraft mycket påtagligt. Samtidigt steg de nya AKU-siffrorna över arbetslösheten oroande högt. (Diagram 5:1) Systemet med självbetjäning och bristande kontakt med de arbetslösa visade sina svagheter under dessa nya kärva förutsättningar på arbetsmarknaden. Den stora rationaliseringen av den platsförmedlande verksamheten gick nu ut över de arbetssökande själva och över arbetsgivarna – så formulerade sig parterna i det läget.

Efter det att rapporten hade sänts ut till parterna, tog Bertil Olsson underhandskontakt med dem. Ingen verkade längre beredd att stödja tanken på att behålla och bygga ut den öppna förmedlingen i befintligt skick. Sekreteriatet fick därför i uppdrag att snabbt försöka sy ihop en kompromiss på grundval av rapporten och med beaktande av parternas synpunkter i de yttranden som begärdes in från dem över rapporten.

Sekreteriatet gjorde alltså ett försök att i några punkter formulera den öppna förmedlingens viktigaste positiva effekter och behovet av förbättringar:

De väsentligaste positiva effekterna: 1) Flera sökande får genom platslistorna information om lediga platser och den förbättrade informationen har förbättrat de sökandes valmöjligheter. 2) Genom platslistorna har speciellt de mindre företagens information nått ut till fler sökande. 3) Arbetsförmedlingen har organiserats så att den snabbt och med totalt sett ökade insatser av personal kan ge hjälp åt arbetslösa som behöver särskilt stöd vid anskaffning av arbete.

De väsentligaste kraven på förbättringar: 1) Tekniska och kvalitetsmässiga förbättringar av platslistornas produktionssätt och innehåll. 2) Aktivare insatser i kundmottagningen för att säkert ge sökande den service de är i behov av. 3) Sammanhållen förmedlingsexpedition enligt statskontorets förslag ersättes av fackexpeditioner, som skall täcka breda sektorer av arbetsmarknaden. 4) Samordningen inom kontoren av förmedlingsarbetet förbättras.

Parterna visade sig i plenum vara beredda att acceptera dessa konklusioner och förslag. Men även om förbättringar av detta slag gjordes, var det inte tillräckligt, ansåg de. Systemet skulle ändå inte kunna läggas till grund för en framtida organisation inom arbetsförmedlingen. Ledamöterna krävde en

väsentligt ny inriktning av kontorens arbete, nämligen:

1. Inskrivning av flertalet sökande.
2. Bättre hjälp till arbetsgivarna med urval av sökande.
3. Bättre mått på förmedlingens effektivitet.

Vart och ett av dessa tre krav föreföll i förstone omöjliga att förena med öppen förmedling. Tillsammans utgjorde de ett till synes oöverstigligt hinder. Men detta var parternas bestämda villkor, och för att se till att de uppfylldes gick deras företrädare i arbetsmarknadsverkets styrelse själva som ledamöter in i en arbetsgrupp – den fick namnet "plenigruppen" – med uppgift att styra över verksamheten i ny riktning.[74]

Flyttning och utbildning av arbetslösa i tidigare otänkbar omfattning under perioden 1965–72

Arbetslöshetsförmedlingens verksamhet under åren 1965–72 – den senare hälften av Bertil Olssons tid som verkschef – innehåller ju också helt andra, mera välkända och för samhället mycket betydelsefulla insatser.

Arbetsförmedlingen i övrigt upplevde en storhetstid. Förmedlingen kunde långt bättre än någon gång tidigare hjälpa arbetslösa som behövde flytta. Den gav effektivt ekonomiskt stöd, avpassat till varje led i omställningen. (Se illustration ur handboken "Förändring och trygghet" från 1967, som tidigare återgivits!) Flyttningshjälpen ökade från 60-talets början, med en första topp 1963/64 och med sin högsta omfattning någonsin 1968/69, om man räknar i antalet sökanderesor som arbetsförmedlingen förberedde och arrangerade. Nästan 60 000 sådana resor kunde genomföras sistnämnda år.

Arbetsmarknadsutbildningen fick en enastående, från decenniets början år efter år fortgående expansion. Genom arbetsförmedlingens hjälp kunde sålunda allt fler arbetslösa erbjudas utbildning till nytt arbete. Antalet som fick möjlighet att påbörja utbildning kulminerade åren 1971/72 och 1972/73. Det gick upp till och översteg 100 000 under vart och ett av dessa båda år. (Tabell 5:10.)

[74] AMS ställningstagande till systemet med öppen förmedling, fastställt vid AMS plenum den 3 december 1971. (Publicerat i *Modifierad öppen förmedling*, AMS jan 1973, s 159 ff.)

Tabell 5:10 Flyttning och arbetsmarknadsutbildning – antal sökanderesor och antal personer som påbörjat utbildning 1961/62 – 1974/75

	Antal sökanderesor	Antal som påbörjat utbildning
1961/62	12.000	13.500
1963/64	38.000	25.063
1965/66	35.000	31.000
		Försöken med öppen förmedling börjar
1967/68	47.133	58.780
1968/69	59.931	67.070
1969/70	48.751	74.675
1970/71	40.317	88.784
1971/72	39.722	101.560
1972/73	39.655	106.697
1973/74	40.399	97.200
1974/75	33.789	76.000

Källa: AMS verksamhetsberättelse

Denna stora expansion av arbetsförmedlingens hjälp till flyttning och utbildning hade flera betingelser. En grundläggande förutsättning var att de ekonomiska bidragen till de arbetslösa hade ökats så de erbjöd attraktiva eller i varje fall rimliga alternativ att flytta till arbete på annan ort eller utbilda sig till annat yrke. En annan förutsättning var att tillräckligt med personal inom arbetsförmedlingen kunde engageras för det tidskrävande individuella arbetet med sådana ärenden. Ytterligare förutsättningar var naturligtvis tillräcklig utbildningskapacitet – och mycket annat.

I vårt sammanhang är särskilt frågan om personalresurser av intresse. Tillskottet av tjänster var med nödvändighet stort. I genomsnitt tillfördes verket under perioden 1961/62 – 1971/72 mer än 100 nya tjänster varje år. Inte bara äldre förmedlare utan också ny personal sattes i stor utsträckning att ägna sig åt arbetsförberedande åtgärder, främst arbetsmarknadsutbildning. Syftet med försöken med öppen förmedling var att skapa en förmedlingsorganisation som säkrade denna huvudinriktning av arbetet.

Experimentet med öppen förmedling sammanfaller delvis med den stora expansionen av flyttnings- och utbildningshjälpen. Sannolikt hade den nya organisationen betydelse för utvecklingen av dessa stora arbetsmarknadspolitiska insatser. Ett enkelt, direkt samband mellan förmedlingsorganisationens förändring och expansionen av flyttning finns dock uppenbart inte. Högsta antalet sökanderesor, 60 000, nåddes som nämnts 1968/69. Försöken var då under utbyggnad. När de senare nådde maximal omfattning hade antalet sökanderesor gått ned. Arbetsmarknadsutbildningen ökade sin omfattning redan före försöken och nådde sin topp vid dess slut. Vad gäller de öppna platslistorna, det mest framträdande nya hjälpmedlet, antogs redan tidigt att de hade föga betydelse för omställningsarbetet. De var medel för självbetjäning, medan flyttning och utbildning förutsatte individuella stöd.

Svårigheterna att uppvisa ett omedelbart samband mellan försöken och expansion av flyttning och utbildning beror i sista hand på frånvaron av data från försöken. Det saknades uppgifter om det gick bättre – och i så fall hur mycket bättre – för kontor med fullt genomförd öppen förmedling än för

kontor med liten eller ingen alls förändring.

Ingen hävdade att organisationsförändringen gått åt fel håll. Man förstod och uppskattade att den stärkte de arbetsförberedande insatserna på förmedlingen. Flyttkampanjen drevs visserligen för långt och ledde till motaktioner lokalt och regionalt, men expansionen av arbetsmarknadsutbildningen under samma tid skapade mycket imponerande och bestående resultat för arbetsförmedlingen.

1972 revision av den öppna förmedlingen – början till något nytt

Vid stoppet för försöken med öppen förmedling drog sig Bertil Olsson tillbaka från sitt direkta engagemang i frågor som gällde platsförmedlingen, förmedlingens arbetssätt och organisation. Att reda upp förhållandena överlät han till Bertil Rehnberg, som efter ett år – från 1973 – skulle efterträda honom som generaldirektör.[75]

Rehnbergs förmåga till analys av förmedlingens situtaion och benägenhet att ta vara på parternas intresse gjorde det möjligt att på kort tid komma fram till en lösning i samtliga frågor, en lösning som alla accepterade. Det behövdes inte stort mer än tre månaders nya försök vid några kontor. En redovisning av utfallet av dessa nya begränsade prov kunde på hösten 1972 föreläggas regeringen.[76] Inte heller nu var det tal om utvärdering – i grunden en otillåten tanke inom verket under Bertil Olssons tid.

Efteråt kunde han med tillfredsställelse konstatera, att tre av grundstenarna i hans öppna förmedlingssystem stod orubbade kvar. Först och främst de öppna platslistorna, som under många år framåt skulle bli det stora, mycket påkostade slagnumret för svensk platsförmedling. En lam ansats av TCO under försöken att få platsnotiserna anonyma vann inget stöd. För det andra kundmottagningen – denna amerikanska organisationsmodell, som med duktig personal kunde bli till stor nytta för de sökande men som, när många sökande kom, också kunde fresta kontoren till stora förenklingar i kontakten med dem. För det tredje slutligen, återinförande av den tidigare riksstatistiken över arbetsökande och tillsatta platser avvisades definitivt, nu med parternas välsignelse - mot AMS löfte om ett annat slag av redovisning.

Dessutom bestämdes emellertid även förändringar, som varslade om början till något nytt. Viktigast, att alla arbetssökande ånyo skulle skrivas in. Även om kravet på registrering av sökande i öppen förmedling för de

[75] Bertil Rehnberg, f 1918, fd generaldirektör. Sågverksarbetare; Brunnsviks folkhögskola 1941–42, socionomexamen 1944. Assistent vid länsarbetsnämnden i Gävle 1944, inspektör vid länsarbetsnämnden i Västerås 1948, byrådirektör i AMS (souchef arbetsförmedlingsbyrån) 1956, avdelningschef AMS 1965, överdirektör 1967 och generaldirektör 1973–83. Offentliga uppdrag: ledamot i skolöverstyrelsens, kriminalvårdsstyrelsens och industriverkets styrelser; ledamot i förlikningsmannaexpeditionernas styrelse från 1974, ordförande i Samhalls styrelse 1982–88. Utredningsuppdrag: sekreterare i Kommittén för partiellt arbetsföra 1945–47 och i Arbetsmarknadsutredningen 1961–65, ledamot Sysselsättningsutredningen 1974–78, ordförande i Kommittén för arbetsmarknadsutbildning och Handikappkommittén; enmansutredare 1977–78 ang omstrukturering av Svenskt Stål (grunden för SSAB:s nuvarande struktur).

[76] *Modifierad öppen förmedling*, AMS, jan 1973.

trogna anhängarna av systemet föreföll vara en självmotsägelse, gjordes inga ansatser från AMS sida att ifrågasätta denna förändring. En viss uppmjukning av det kravet gick parterna dock med på. Det bestämdes att inskrivning inte alltid måste ske vid samtal med en förmedlare. Det kunde även få formen av en enkel självinskrivning, som den sökande gjorde i kundmottagningen.

Vidare bestämdes att anvisning av arbete och kontakt med arbetsgivare för de sökandes räkning skull ske – om än inte alltid så dock "i ökad utsträckning". Och ytterligare: s k "styrinformation" skulle tillskapas inom arbetsförmedlingen, bl a genom intern redovisning av antal sökande, antal anvisningar och tillsatta platser, kvarstående sökande och lediga platser m m. Detta sistnämnda kom att bli en grund för ett omfattande och betydelsefullt arbete inom AMS på ett system för verksamhetsplanering.

Slutligen skall nämnas en för framtiden viktig distinktion: arbetsförmedlingen skulle bygga på tre grundfunktioner – information, platsförmedling och arbetsförberedande åtgärder. Förmedlingspersonalens uppgifter kom under större delen av 70-talet att omspänna samtliga dessa huvudfunktioner; arbetsvård och yrkesvägledning skulle främst ha arbetsförberedande uppgifter.

En hopsummering syns ge vid handen, att den öppna förmedlingen tills vidare i stort sett bibehölls (bortsett från det påtvingade att skriva in de sökande) – den hade endast "modifierats", som man sa. Ändå blev det inte ett system till förväxling likt det som nyss förkastats. Och att det inte gick så, berodde på att de tankar och ansatser till något nytt som här dock fanns, inte blev liggande obearbetade. De togs upp i fortsättningen, och blev under hela resten av 70-talet föremål för ett omfattande systematiskt utvecklingsarbete under Rehnbergs ledning just för att ånyo stärka platsförmedlingen.

Telefonanmälansystemet för arbetslösa kassamedlemmar var, som nämnts, den andra riksomfattande försöksverksamhet som under 1970–71 börjat vackla och mött ökat missnöje och kritik. Plenigruppen, som fick uppdraget att granska och söka rädda det bästa hos den öppna förmedlingen, åtog sig också att samtidigt se över vad som kunde och borde bärgas av systemet med telefonsvarare. Det visade sig att det systemet inte alls kunde räddas. Telefonanmälansystemet slopades helt och hållet.

En återgång måste göras till regelbundna personliga besök på förmedlingen av de försäkrade arbetslösa. Dock ansågs det, med tanke på förmedlingens arbetsbelastning, inte lämpligt att gå tillbaka till veckovisa återbesök. Man prövade med två veckor mellan återbesöken, med tre veckor och med fyra veckor. Slutligen stannade man för fyra veckor, men med personlig anmälan omedelbart då arbetslösheten inträffade och tätare återbesök i vissa lägen och för vissa grupper av försäkrade. Den nya ordningen infördes att gälla från juli 1974, då lagen om arbetslöshetsförsäkring ändrades och en ny lag om kontant arbetsmarknadsunderstöd trädde i kraft.[77]

[77] *Kontakter med AF.* Utredning rörande kontaktform med arbetsförmedlingen för försäkrade arbetslösa och arbetslösa med kontant arbetsmarknadsstöd. AMS, okt 1973. – Genom lagen om kontant arbetsmarknadsstöd fick nya grupper ekonomiskt stöd vid arbetslöshet, icke yrkesbestämda ungdomar, kvinnor utan yrkesvana och yrkeskunskaper mfl.

5.2.5 Perioden 1973–1983: Rekonstruktion och förnyelse

Bertil Rehnbergs tid som generaldirektör för arbetsmarknadsverket, åren 1973–83, präglades i större utsträckning av konjunktur- och strukturförändringar än under föregående tid. Det betydde, att arbetsförmedlingens personalresurser utsattes för särskilt kännbara påfrestningar.

En linje som Rehnberg hela tiden följde, blev därför att begära mycket stora personaltillskott till arbetsförmedlingen och länsarbetsnämnderna. Han lyckades år efter år att få statsmakternas bifall till detta och byggde mer än någon annan upp arbetsförmedlingen till dess nuvarande betydande omfattning.

En annan linje – en huvudinriktning av hans engagemang för arbetsförmedlingens utveckling – var att bygga upp platsförmedlingen. Han ville beteckna den som arbetsförmedlingens grundfunktion, trots att de arbetsmarknadspolitiska insatserna som stod främst skulle fortsätta att gälla arbetsförberedande åtgärder.

Två stora projekt för att ge förmedlingen denna ställning startades och fullföljdes under hans ledning. Det ena gav avancerade ADB-resurser åt platsförmedlingen, det andra medförde att arbetsförmedlingen till slut fick en personalgrupp specialiserad på platsförmedling och – samtidigt – en grupp av vägledare för arbetsförberedande åtgärder som var mer än dubbelt så stor som arbetsvård och yrkesvägledning tidigare tillsammans haft. Till detta kom ett riksdagsbeslut att inrätta arbetssmarknadsinstitut (Ami) nära kopplade till arbetsförmedlingen.

Följande redogörelse för arbetsförmedlingens utveckling under perioden 1973–83 ägnas främst åt dessa stora förändringar: utvecklingen av ADB, tillkomsten av de nya funktionerna – och i samband därmed förstärkning av verksamhetens planering och ledning på kontoren – personalorganisationens breddning samt arbetsmarknadsinstitutens tillkomst.

Från Rehnbergs tid engagerade sig huvudorganisationernas företrädare på arbetsmarknaden i allt grundläggande utvecklingsarbete. Detta blev ett utmärkande drag i 70-talets livliga uppbyggnadsarbete, då både platsförmedlingen och vägledningen restaurerades och förnyades. Också verkets fackliga organisationer medverkade i detta arbete i dess helhet.

Det första stora projektet: Försök till symbios mellan metod- och ADB-utveckling för platsförmedlingen.

Ledamöter i AMS plenigrupp, som i oktober 1972 lade fram förslaget om modifiering av den öppna förmedlingen, hade samma år i februari gjort en lärorik resa. Den hade ställts till östra USA – från Washington och Buffalo till Milwaukee, Madison och Minneapolis, slutligen Pittsburgh och New York – och den gällde: Hur används ADB inom arbetsförmedlingen? Bland deltagarna, med Bertil Rehnberg i spetsen, märktes Björn Pettersson i LO, Lars Tobisson i SACO, Gunnar Lindström i SAF, Matts Larsson i Verkstadsföreningen och Lennart Bodström, då TCO-direktör.

I varje fall för medföljande sekreterare var upplevelserna omtumlande.

Man fick se arbetsförmedlingar stora som magasin, med håglösa svarta som satt i hopplös väntan på pinnstolar längs väggarna; mängder av "burkar" (sökterminaler) i öppna kontorslandskap stod och blinkade; men också små nästan kliniskt välordnade kontor, projektledare som visade "klartextsökning" och talade med behärskad lidelse om en heldatoriserad framtid för arbetsförmedlingen. Endast ett utgjorde här bristvara – "job openings", lediga platser! För en gångs skull hade gäster från den svenska välfärdsstaten något att lära. Inte om arbetsmarknadspolitik, men ändå om något mer än "teknikaliteter": ADB för avancerad arbetsförmedling.

Gruppens rapport, tidigare nämnd i denna framställning,[71] ägnades inte åt att redovisa intryck och reaktioner. I sitt stilla sinne drog nog envar slutsatsen: tekniken ensam löser då inga arbetsmarknadsproblem! Det var en tankeställare, åtminstone för sekreteriatet. Vad rapporten framställde som lärdomar att beakta var: misslyckandet i USA 1966–68 med ett ambitiöst integrerat program, den långa utvecklingstiden för ett fungerande matchningssystem och slutligen den snabba och framgångsrika tillämpningen i stor skala av det enkla job bank-systemet.

1972 start av AMS utredning om ADB för platsförmedling. Till uppfattningar som bekräftades hörde följande. Efter resan stod det mera klart att utvecklingen här hemma av ADB för arbetsförmedlingsbruk inte fick bli en fråga bara om teknik och administration. Sådana tankar hade eljest i tidig början hörts från en del på AMS. I stället blev olika kunskaper företrädda, när en ledningsgrupp organiserades. "Organize a multi-disciplinary team!" löd rådet också i en departementspromemoria från Washington.

AMS utredning om ADB-system för platsförmedling tillsattes i oktober 1972. I den ingick främst sakkunskap från arbetsmarknaden genom huvudorganisationernas representanter i AMS plenum. Vidare deltog företrädare för länsarbetsdirektörerna och verkets personal. Från AMS kom cheferna för arbetsförmedlings- och kameralbyråerna, den senare med ansvar för verkets datafrågor. Slutligen företrädare för en ny enhet på AMS, metod- och informationsenheten, som statskontoret i sin översynsrapport 1968 föreslagit bli inrättad. Denna enhet kom till nu 1972 och till dess uppgifter hörde att svara för utvecklingen av arbetsförmedlingens organisation och arbetsformer. Ungefär hälften av de personer, som sålunda engagerades i planeringen av det första stora platsförmedlingsprojektet, hade deltagit i USA-resan.

10 år i stället för beräknat 5. Arbetsgruppen startade alltså 1972 och hade 1974 funnit och utprövat en modern teknik för framställning av ADB-platslistor. Detta första, lyckosamma utvecklingsarbete hade regeringen omedelbart givit medel till.

Men gruppens uppdrag formulerades redan från början ambitiösare än så. Trots varnande exempel om misslyckandena i USA ville AMS, i samförstånd med parterna, inte avstå från att snabbt söka utveckla ett högt avancerat ADB-system, som inkluderade matchning av arbetssökande och lediga platser. Tilltron till en sådan resurs för arbetsförmedlingen var up-

penbar, vilket framgår av följande formulering i AMS anslagsäskanden i aug 1973:

"Försöken att med hjälp av ADB effektivisera förmedlingsarbetet måste påskyndas och genomföras med full kraft. Det är nämligen styrelsens uppfattning att så väsentliga framsteg kan nås i förmedlingsarbetet genom ett utnyttjande av ADB, att dessa tekniska resurser snarast måste ställas till styrelsens förfogande. Därmed kan ett väsentligt bidrag lämnas till en bättre fungerande arbetsmarknad och anspråk på andra arbetsmarknadspolitiska insatser sannolikt begränsas. Målsättningen måste enligt styrelsens mening vara att ett fullt utbyggt system inkluderande matchning av arbetssökande och lediga platser måste kunna användas i förmedlingsarbetet budgetåret 1977/78."

Mycket betydande effekter skulle riktigt nog uppnås. Men tidsåtgången skulle också bli betydande. Då gruppen i okt 1974 framlade sin första stora utredningsrapport, hade statskontoret kommit med i arbetet och lagt sina utvecklingschabloner på bordet. Tiden utsträcktes då till det dubbla: närmare 10 år, själva den slutliga utbyggnaden oräknad.

En översikt över de årliga rapporter från projektet som AMS efter hand lämnade till regeringen ger en uppfattning om arbetets omfattning och många aspekter.[78] Men det skall understrykas, att till detta kommer ett stort systemarbete som ej framgår av den korta översikten. Detta senare arbete utfördes med verksamt bistånd från statskontoret tillsammans med egna konsulter och egen uppskolad ADB-personal på AMS.

Rapport 1, okt 1974: 1. Förslag om ADB-produktion av platslistor; 190 inkodningsterminaler, ny personal för inkodning, regionala resurser för databearbetning, fotosättning och tryckning. Utbyggs åren 1975–78. Förslaget bifölls av regeringen. – 2. Översiktligt förslag om ett terminalbaserat söknings- och matchningssystem. Bifölls ej av regeringen som, efter underhandskontakter från statskontoret med kanslihuset, begärde ytterligare utredning.

Rapport 2, okt 1975: 1. Begärt utredningsmaterial framläggs. Det analyserar möjliga förbättringar och kostnader vid olika grader av ADB-utnyttjande. – 2. Plan för praktiska prov med terminaler för sökning och bevakning. Bifölls. (Dessa prov genomfördes successivt och omfattade till slut 158 sökterminaler, glest utspridda över hela landet.)

Rapport 3, sept 1977: 1. De första resultaten från användning av sökterminaler vid platsförmedling. 2. Försök görs med allmän platsanmälan, som föreskrivits i lag 1976. 3. Försök med fasta arbetsformer i platsförmedlingen och med uppföljning och redovisning av platsförmedlingsåtgärder. 4. Preciseringar av önskvärt personalinflytande på utvecklingen av ADB.

Rapport 4, sept 1978: 1. Förslag om försök med s k modellkontor – en mer samlad lösning med ett 60-tal sökterminaler i ett län, en till varje förmedlare; flera funktioner knutna till sökterminalerna; löpande i st f punktvisa uppföljningar. Förslaget bifölls av regeringen. – 2. Ytterligare redovisning av effekter vid arbete med sökterminaler m m.

[78] *Arbetsförmedling med ADB-resurser*, rapporter 1–8, AMS 1974–83. (Totalt ca 1 900 sidor.)

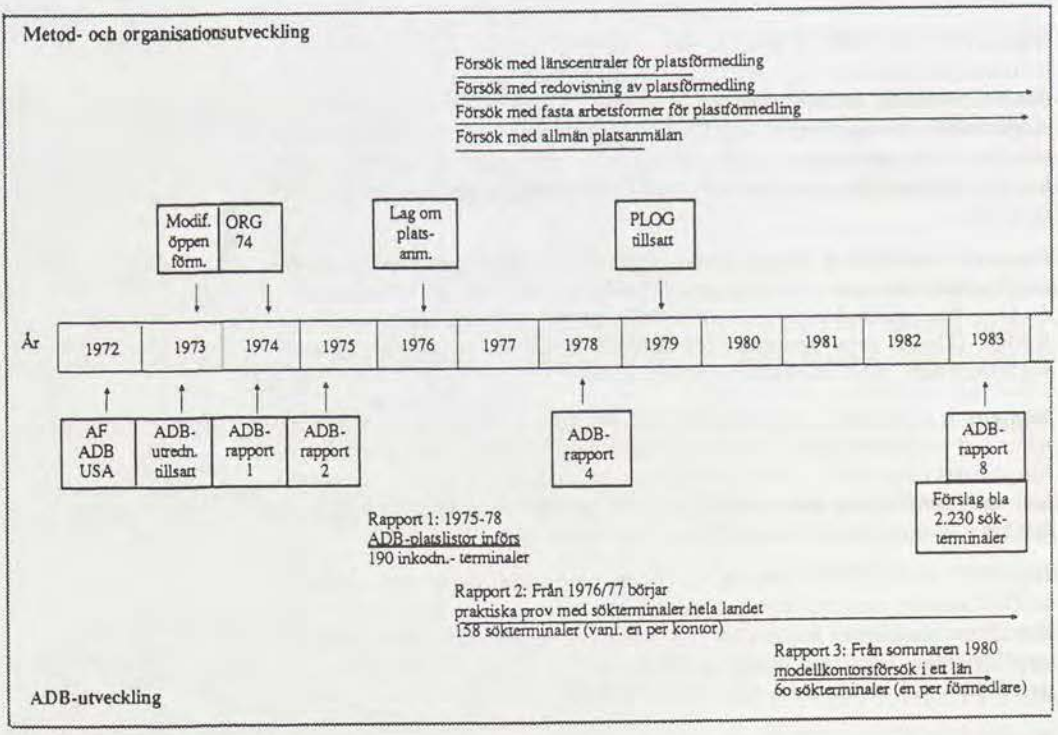
Rapport 5, nov 1979: 1. Försenad start av modellkontor på grund av längre leveranstider än beräknat hos den terminalleverantör regeringen anvisat. Närmare redovisning av modellkontorens organisation m.m. – 2. Studier redovisade beträffande personalens attityder till terminalarbete och de sökandes attityder till terminalservice. – 3. Anmälan av att AMS tillsammans med arbetsmarknadens parter påbörjat en omfattande organisationsöversyn, benämnd "PLOG", vars resultat skulle komma till användning i modellkontorsförsöken.

Rapport 6, nov 1980: 1. Redogörelse för bedriven verksamhet. 2. Anmälan om ytterligare försening av modellkontorsförsökens start på grund av leveransförseningen.

Rapport 7, okt 1981: 1. Redovisning av första resultat av modellkontorsförsöken. 2. Resultat av en preliminär samhällsekonomisk kalkyl.

Rapport 8, sept 1983: Slutrapport innehållande bl a: Översikt av hela utredningsarbetet. Redovisning av modellkontorsförsökens utfall och utvärdering av dem. Förslag till ADB-register och dess användning på förmedlingen. Förslag till teknisk systemlösning bl a totalt ca 2 230 terminaler, fem regionala datorsystem och ett centralt; systemet föreslås utbyggt över hela landet till 1987. Beräkningar av de föreslagna lösningarnas effekter och slutlig samhällsekonomisk kalkyl. - Förslaget i dess helhet bifölls av regeringen.

Diagram 5:2 Samordnad metod- och ADB-utveckling för platsförmedling 1973–83



"Dessa ständiga förändringar!" Den aktiva arbetsmarknadspolitikens pionjärtid, första expansionsår och den öppna förmedlingens försökstid kännetecknades för arbetsförmedlingens del av stor frihet från regler och föreskrifter. Många upplevde detta mycket stimulerande. Från 70-talet slog pendeln över. "Verksamhetsplanering", "fasta arbetsformer", "tidsbokning för besök på förmedlingen", "resultatredovisning" blev nya nyckelord i förmedlingsarbetet – och utvecklingen av ADB-teknik för platsförmedling pekade givetvis också allt mera bestämt i sådan riktning. Många upplevde i sin tur detta som en mera meningsfull tingens ordning, medan andra klagade över förlorad frihet i arbetet. I en studiehandledning utgiven av AMS 1974 fanns en inledande erinran till personalen om dessa förändringar:

"Arbetsförmedlingen har bakom sig flera år med försök och experiment. De har lärt oss att inse det positiva i en sådan fri ordning. Friheten till experiment och egna lösningar är något mycket värdefullt för vårt arbete som vi inte vill göra oss av med. Det har fört verksamheten framåt och givit lösningar som vuxit ur lokala förutsättningar och behov.

Men också enhetlighet har betydande värde och kan ge ökad styrka åt verksamheten. Goda lokala uppslag på ett kontor måste kunna tas till vara också på andra håll. Våra uppdragsgivare, huvudorganisationerna på arbetsmarknaden i AMS plenum och statsmakterna, har rätt att ställa krav på en viss enhetlighet i den service som lämnas arbetstagare och arbetsgivare. Verksamheten måste kunna följas upp och redovisas och den måste kunna ge ett gott underlag för planering. Från personalens sida finns det också krav på större enhetlighet i fråga om organisation och arbetsformer, en utveckling som man vill vara med att påverka."[79]

70-talet blev, långt mer än tidigare decennier och även mer än det följande 80-talet, en organisationsförändringarnas period – samtidigt som verket lika ojämförbart under 70-talet växte i styrka och resurser. Bland personalen knorrades det tid efter annan över "dessa ständiga förändringar". Den yttre kontorsorganisationen hade just ändrats genom distriktens tillkomst. Även kontorens inre organisation hade setts över och "manuella" rutiner mer börjat granskas. Till det kom praktiska prov av olika slag med ADB. Färdriktningen i stort för förändringarna såg man kanske inte alltid helt klart – ytterst det kärvare läget på arbetsmarknaden, då mer av individuell förmedlingshjälp krävdes. Följande mödosamma steg på vägen bör ihågkommas:

Org 74 blev arbetsnamnet på den organisation, som följde efter beslutet om "modifierad" öppen förmedling: en översättning i organisatoriska termer av detta beslut. Förändringarna enligt ORG 74 infördes 1974 och omfattade bl a inskrivning av sökande i kundmottagningen; förmedlings- och utredningssektioner med lagarbete mellan förmedlare, arbetsvårdare och yrkesvägledare; så långt möjligt hjälp med platsvalet åt sökande redan i kundmottagningen och högre ambitioner i fråga om bevakning och uppföljning av kvarstående arbetslösa.

[79] *ORG 74*, Studiehandledning till riktlinjerna för arbetsförmedlingens organisation och arbetsformer, AMS febr 1974.

Arbetsförmedlingens biträdesbehov kartlades genom en utredning 1975, något som också krävde personalens medverkan på sina håll. Den företogs på grund av bristen på biträdespersonal som alla talade om. Kartläggningen bekräftade att det var en betydande sådan brist. På grund av den använde förmedlare – enligt siffror i kartläggningen – endast drygt 20 procent av sin tid åt platsförmedlande åtgärder. Materialet som kom fram verkade på denna och en del andra punkter delvis chockerande. Det blev underlag för framställning från AMS till regeringen om förstärkningar av biträdespersonalen. Det användes också i Rapport 1 som motivering för att det behövdes ADB-teknik i förmedlingsarbetet ("det papperslösa kontoret").

Försök med allmän platsanmälan. En lag om allmän platsanmälan infördes 1976. Den kom till för att motverka en trendmässig nedgång i antalet platser som lediganmäldes till arbetsförmedlingen. Nedgången var oroande. De öppna platslistorna, som infördes under 60-talets högkonjunktur, byggde på riklig platstillgång. Hur skulle det gå när den krympte? Också arbetet på ADB-systemet hade underförstått samma förutsättning, ett rikt och för den enskilde svåröverskådligt platsutbud. Nedgången i arbetsgivarnas anmälan av sina platser utgjorde ett hot mot förmedlingen, dess sökande och dess utvecklingsarbete. Efter lagens tillkomst gjordes en statistisk uppföljning i de första försökslänen. Den visade en genomsnittlig ökning i anmälningarna med ca 40 procent jämfört med riket i övrigt. Skulle den förändringen stå sig?

Försök med fasta arbetsformer för platsförmedling inleddes 1976/77. Det skulle bli förmedlingens tack för hjälpen till arbetsgivarna. Förmedlingen skulle på olika sätt försöka att bättre ta vara platser som de enskilda företagen anmälde. Vid uppföljning på två orter 1978 framkom det dock, att försöken med förbättringar i riktning mot mer individuell platsförmedling i stort sett inte gått att genomföra. De höjda effektivitets- och servicekrav gentemot arbetsgivare som uppställts vid försöken ansågs direkt omöjliga, generellt sett. Hjälpen med manuell sökning i platslistor vid varje besök till alla sökande var lika orimlig. En sådan hjälp kunde ges bara till en del som bedömdes behöva det, tex ungdomar.

Det var bara ett par kontor som följts upp. Men svaren uppfattades dock som signifikanta. Försöken med fasta arbetsformer för platsförmedling under andra hälften av 70-talet föreföll bli ett misslyckande, även om projektledningen använde omskrivningen "begränsad framgång". Sådant arbetssätt, fasta arbetsformer, föreföll inte kunna tillämpas förrän någon gång i framtiden – då förmedlingen hade än större resurser i personal och en fungerande ny teknik. Men naturligtvis innebar denna motgång inte att ambitionerna gavs upp. Man behöll dem och sökte nya vägar för förverkligandet. Svaret kom med PLOG – något helt nytt: en arbetsplanering på kontoren, som förde platsförmedlingen mer i linje med skiftningar i de arbetsmarknadspolitiska prioriteringarna. En allmän reflexion som projektledningen tvingades göra 1978 är värd att återge:[80]

[80] *ADB-rapport 4*, AMS 1978, sid 114

"En arbetsförmedling kännetecknas av omfattande och mycket skiftande arbetsuppgifter och, vid större kontor, av en mycket komplex organisation. Det betyder att det är svårt att genomföra förändringar i något avseende utan att det får återverkningar på andra delar av förmedlarnas arbete resp i andra delar av organisationen. I sin tur innebär detta att man får räkna med att det måste till språngvisa förändringar i organisationen för att uppnå ett tillstånd av högre effektivitet än tidigare. Isolerade, mindre förändringar kan i många fall tvärt om leda till sänkt effektivitet.

Detta förhållande, arbetsförmedlingsverksamhetens komplexa art, gör att ett utvecklingsarbete som påverkar det löpande arbetet måste bedrivas med stor försiktighet. Lokala eller regionala försök måste göras, men när tillräckliga erfarenheter nåtts också kunna avbrytas, om utfallet inte är positivt eller alltför stora resurser binds om nya resultat skall uppnås."

Försök med statistisk redovisning av lediga platser, arbetssökande och platsförmedlingsåtgärder. En fråga som förr eller senare krävde sin lösning gällde den nerlagda arbetsförmedlingsstatistiken. Statistiksektionen inom AMS utredningsenhet hade det kravet på sig och kunde inte vänta tills någon gång då det kanske skulle finnas ny teknik som gjorde statistikföringen lätt för personalen. Endast i fråga om platsstatistiken, som aldrig lagts ned, erbjöds sådana tekniska möjligheter redan nu, sedan ADB-platslistor införts. Beträffande arbetssökande hade det efter ORG 74 åter börjat finnas underlag för statistisk redovisning, och en sådan gjordes och kom att finnas tillgänglig på kontoren från juli 1974 som ett nytt planeringsunderlag. Svårast var att få en meningsfull statistisk redovisning av förmedlingsåtgärderna, eftersom de var så ojämnt förekommande. Sådana planeringsdata skulle först efter hand via förmedlarnas terminaler bli tillfinnandes.

Praktiska prov med sökterminaler genomfördes med början 1976/77. Terminaler placerades därvid på arbetsförmedlingar spridda över hela landet, i regel dock bara en per kontor. Ett system med s k sökord hade utvecklats och kunde användas tillika med sökning på vanligt sätt med hjälp av yrkeskoder. Sökorden visade sig ha flera värdefulla egenskaper i det praktiska förmedlingsarbetet. Framför allt ökade de valmöjligheterna för yrkesobestämda sökande. Vidare blev det möjligt att automatiskt "bevaka" sökandes önskemål beträffande lämpliga arbeten efter hand som nya platser anmäldes. En successiv utbyggnad gjordes av dessa försök, som totalt kom att disponera 158 sökterminaler. Under tiden 1977/78–1979/80 ordnades särskilda länscentraler för interlokal förmedling utrustade med sökterminaler; de upphörde sedan söksystemet byggts ut till alla distriktskontor.

Man talade om "praktiska prov" med sökning och bevakningsmatchning, eftersom terminalerna nu på försök kunde användas ute i det vanliga förmedlingsarbetet. Trots att det i själva verket blev något mycket opraktiskt att per kontor bara ha en terminal, som måste delas av flera förmedlare, kom det redan från början fram många positiva erfarenheter vid försöken: fler sökande fick förslag på arbete, antalet förslag per sökande ökade oväntat mycket – ja, till en början nästan så att det blev ohanterligt – både direkt vid terminalen och efteråt genom bevakningsmatchning, den interlokala sökningen underlättades avsevärt och tillsättningarna påverka-

des. Understrykas skall att en väl utvecklad samtalsmetodik och förmåga till problemanalys var och förblev lika viktig vid terminalsökning som eljest. Att komma till lösning av de sökandes personliga och praktiska problem förutsatte, liksom tidigare, att förmedlarna hade goda kunskaper och insikter i kontakten med människor.

Modellkontorsförsöken startade sommaren 1980 och omfattade två av Sörmlands tre arbetsförmedlingsdistrikt. Arbetet organiserades i överensstämmelse med riktlinjerna i PLOG-utredningen, tillsatt 1979. Försökskontoren utrustades med 60 terminaler och varje platsförmedlare hade egen terminal. Detta senare var den riktiga och nödvändiga lösningen. Modellkontorsförsöken fick i det hela ett utomordentligt gott utfall. De kom att bilda grunden för det system för platsförmedling – se vidare kapitel 6 – som AMS föreslog regeringen 1983 och som genomfördes i hela landet.

Det andra stora utvecklingsarbetet: PLOG-projektet – verket får platsförmedlare och arbetsvägledare

PLOG-reformen började som en analys av de långsiktiga förändringarna på arbetsmarknaden och de totala personalresurserna inom arbetsförmedlingen. Arbetsförberedande åtgärder skulle allt framgent behöva en mycket stor personalinsats, men mer samlad och målinriktad. Platsförmedlingen som funktion hade omvärderats – den ansågs inte "till sin natur" passiv utan kunde, om den bedrevs intensivt, ha en klar arbetsmarknadspolitisk funktion och förkorta arbetslöshets- och vakanstiderna. Direktiven talade om "en viss jämkning och specialisering" mellan och inom personalkategorierna; resultaten blev en grundläggande omdefiniering.

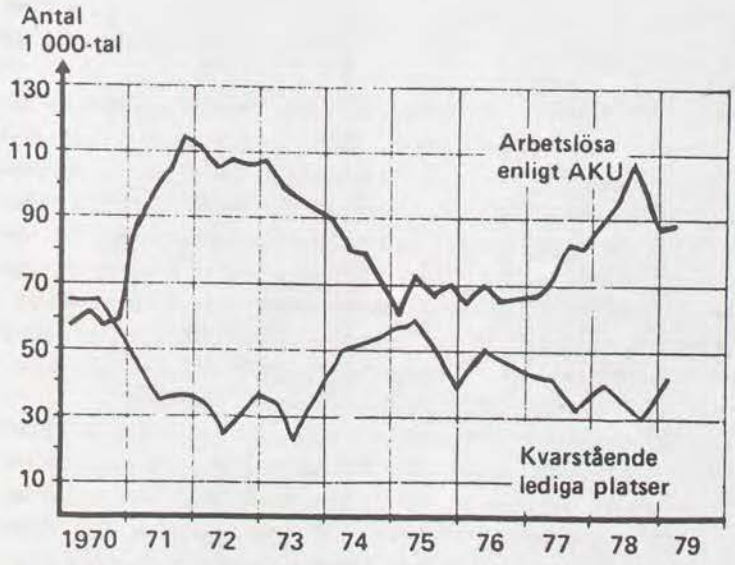
De relativt små och självständiga grupperna arbetsvård och yrkesvägledning fördes närmare in mot centrum av de arbetsmarknadspolitiska uppgifterna – utökad med en, mer än dubbelt så stor, grupp av "allmänförmedlare" med angränsande centrala erfarenheter. Arbetsmarknadsutbildning blev huvudinstrument för denna stora sammanhållna nya kategori, benämnd "arbetsvägledare".

Vid dess sida ställdes en annan lika stor ny kategori, benämnd "platsförmedlare", destinerad att etablera företagskontakter och målmedvetet fullfölja sina placeringsuppgifter gentemot enskilda sökande. Den tidigare principen att enbart kundmottagningen reglerade "strömmen av sökande", skulle ersättas av en för hela kontoren planerad och fastställd inriktning av verksamheten. Arbetsledaren skulle få instrument, som man gemensamt finslipade, för att utjämna arbetsbelastningen och ge de arbetsmarknadspolitiska prioriteringarna genomslag i arbetet både hos vägledare och platsförmedlare.

Denna principlösning vann parternas fulla gillande och fackets stöd. Den fördes ut – mitt i en kraftig konjunkturnedgång – till förverkligande, stegvis, efter noggrann planering, stort personalsamråd och successiv uppföljning, under en fyraårsperiod. Vid dess slut skymtade konjunkturuppgången. En ny verksledning välsignade resultaten och länkade utvecklingen in på sin

farled: "När båten väl har kommit in på den nya rätta kursen, då är det dags att trimma seglen och vara följsam med rodret för att ta vara på vindarna. Det är där vi är nu!"

Diagram 5:3. Arbetslösa och lediga platser 1970–79, kvartalsgenomsnitt, säsongrensat.



Källa: PLOG:s prinicipförslag, del 2, nov 1979.

PLOG och arbetsmarknaden. När Bertil Rehnberg tillsatte PLOG-utredningen i dec 1978[81], motiverades det bl a av de konjunktur- och strukturförändringar som skett på arbetsmarknaden under 70-talet. I början av decenniet hade antalet lediga platser minskat och antalet arbetslösa ökat. När översynen av organisationen skulle göras hade de lediga platserna efter ett par års djup nedgång åter börjat öka. Under de mellanliggande åren hade man inom arbetsförmedlingen erfarit korta perioder av ökad efterfrågan på arbetskraft men framförallt ett stort tryck från arbetssökande och en stigande obalans mellan lediga platser och sökande. (Diagram 5:3.)

Diagrammet visar ett riksgenomsnitt. De regionala skillnaderna var mycket stora. Men inte bara geografiskt var avståndet stort mellan lediga platser och arbetslösa. Det fanns också betydande avstånd mellan de kvalifikationer platserna krävde och de sökandes förutsättningar att fylla dem. Båda dessa problem hade funnits kvar vid utökad efterfrågan på arbetskraft. Vårdområdet hade expanderat, dock mest med deltidsarbete, medan

[81] Bertil Rehnberg gick in som ordförande i PLOG-utredningen, som han tillsatte i dec 1978. Bland ledamöterna fanns för centralorganisationerna bl a Ulf Westerberg för LO, sedermera statssekreterare i arbetsmarknadsdepartementet, Osborne Bartley för SACO/SR, sedermera landshövding i Västerås, Gunnar Lindström för SAF och Sven Uno Brattnäs för TCO. Vidare fanns bl a företrädare för statskontoret och för ST-AMS. Utredningen var också ledningsgrupp för AF-ADB-projektet.

industrin haft vikande sysselsättning; enbart yrkesarbetare med erfarenhet efterfrågades. Bland de sökande ökade samtidigt mest nytillträdande kvinnor, ungdom, invandrare och handikappade. Ungdomsarbetslösheten hade blivit mer omfattande, trots stora satsningar på sysselsättningsskapande åtgärder och utbildning; den ökade i lågkonjunktur men var framförallt en följd av långsiktiga strukturförändringar. Den yttre rörligheten på arbetsmarknaden hade minskat och en ökande del av arbetsbytena hade skett inom företagen. Detta hade medfört, att många av de lediga platserna var svårtillsatta.

Utöver en analys av de svårbemästrade förändringarna på 70-talets arbetsmarknad förelåg eller pågick också andra undersökningar rörande tendenserna i stort. Blickarna riktades också framåt mot 80-talet. Vilka problem skapar utvecklingen på arbetsmarknaden under 80-talet? Vilka krav ställer denna utveckling på arbetsmarknadspolitikens utformning? Det var frågor som Nordiska arbetsmarknadsutskottet (NAUT) formulerade som utgångspunkt för ett omfattande utredningsarbete, det s k kärnprojektet i början av 1979. Bertil Rehnberg hade förstahandsinformation om detta arbete. På grundval av dess rapporter diskuterades den tänkbara inriktningen av arbetsmarknadspolitiken under 1980-talet i Norden.[82]

Ett ytterligare material, som hade betydelse för tillsättningen av PLOG var följande. En analys av platsförmedlingens samhällsekonomiska roll hade i Sverige gjorts i slutet av 70-talet. Den visade att den del av arbetslösheten som kan påverkas av platsförmedlingsinsatser hade ökat under decenniet. Det gällde friktions- och strukturarbetslösheten. Allra störst betydelse hade försök som visat, att man genom intensifierad platsförmedling kunde förkorta arbetslöshetstiderna och öka kvaliteten på placeringarna.[83]

Slutligen skall nämnas en omständighet som påskyndade tillsättningen av PLOG-utredningen. Uttalade krav hade framförts från parterna på arbetsmarknaden om förstärkningar. Utöver vad som skett under 70-talet genom ADB-projektet och på andra sätt borde verket, ansåg de, söka vägar att ytterligare förstärka platsförmedlingen och ge den en mera central roll i arbetsmarknadspolitiken.

En bumerang. Mer personal! ropades det ständigt på, när tiderna blev kärvare. Mer personal, det var lösningen på alla problem, inte minst platsförmedlingens när AMS krävde "fasta arbetsformer" och "intensivinsatser". Och förmedlingen fick mer personal, men hade ändå kvar sina problem – tyckte man på kontoren.

Då inträffade det, att sysselsättningsutredningen för sitt huvudbetänkande, redan innan PLOG tillsattes, hade gjort en skiss till personalförstärkning för arbetsförmedlingen, ett förslag som om det förverkligades skulle

[82] Per Silenstam: *Arbetsmarknadspolitik för 1980-talet i Norden*. Nordiska ministerrådets sekretariat, Stockholm 1980.

[83] En försöksverksamhet år 1975 i Eskilstuna. Försöken, som var initierade av EFA, visade att en effektiv arbetsförmedling ger samhällsekonomiska vinster. Redovisades i EFA:s betänkande *Arbetsmarknadspolitik i förvandling*, SOU 1978:60, Kapitel 8: "Studier kring den arbetsförmedlande verksamheten" av Lennart Delander.

fördubbla förmedlingens styrka. 4 000 nya tjänster på fem år – betingade av höga nya ambitioner för sysselsättningsutvecklingen. Redan i sina direktiv fick PLOG beskedet att utgå från detta. Antag att arbetsförmedlingen får en personalförstärkning av den här storleksordningen, hur skall då fördelningen ske? Det var ett särskilt beräkningsuppdrag i direktiven, något extra vid sidan av det övriga.

Och ett år senare, när PLOG:s principförslag sändes på remiss till länsarbetsnämnder och huvudorganisationer, fanns ett fyrtiotal sidor (av 380) som visade det beräknade utfallet. Län för län, ort för ort, kontor för kontor – på halva tjänster när. Till grund låg en fördelningsmodell: det var det principiella. Efter den kunde detta eller varje annat antaget eller faktiskt tillskott fördelas, oavsett storlek. Försiktigtvis hade PLOG räknat även på lägre antal, ner till den nivå i fråga om nya tjänster verket fått under senare år. Nämnderna såg då inte bara utfallet för det egna länet och det egna kontoret av en tänkt stor ny tilldelning – utan också hur pass "rättvis" fördelningen dittills varit, räknat efter en bestämd modell. Frågor väcktes om vilka principer som dittills gällt vid fördelning av tillskott till länen, ja, om över huvud taget något annat än grova tumregler tillämpats genom åren. Valet av kriterier i just denna modell och deras inbördes vikt kunde förvisso diskuteras. Att en fast fördelningsmodell dock vore väkommen, det var alla överens om.

Sysselsättningutredningens omfattande arbete blev emellertid till stor del resultatlöst. Denna utredning hade tillsatts 1975 av socialdemokraterna. Den fullföljde och avslutade sitt arbete under de borgerliga regeringsåren. Men förslagen i slutbetänkandet togs aldrig upp i någon särskild proposition. Vissa frågor anmäldes i budgetprop, men det mesta av förslagen skrevs där bort. När det gällde arbetsförmedlingens personalfrågor, sas att de inte skulle göras till föremål för någon samlad bedömning av regeringen – de fick prövas som tidigare för varje budgetår.

Bakslaget drabbade indirekt även PLOG. På en del nämnder hade man fått uppfattningen att hela PLOG:s principförslag förutsatte det stora personaltillskottet. När detta inte kom, skulle alltså PLOG-förslaget falla som ett korthus. Detta var fel. Beräkningsmodellen var en sak, PLOG:s förslag i övrigt en annan. Det utgick från befintlig personal och gällde arbetsfördelningen inom befintliga personalgrupper, de befintliga kontorens arbetsplanering och inre organisation – allt frågor som också med stor utförlighet behandlades i samma remisshandlingar.

Ta från dem som har. PLOG:s förslag brukar beskrivas med utgångspunkt från vad som framstår som dess huvudfråga – att förstärka platsförmedlingen. Reformen kan också beskrivas utifrån dess andra och lika betydande förändringsförslag – tillkomsten av den stora vägledargruppen.

Hela antalet handläggare inom arbetsförmedlingen uppgick 1979 till i det närmaste 3 600. Av dem var 452 arbetsvårdare och 286 yrkesvägledare samt ca 2 860 övriga handläggare. Vanligen, fast oegentligt, kallades de senare för arbetsförmedlare eller allmänförmedlare. Några särskilda platsförmedlare fanns inte alls. Av den stora gruppen som arbetade med "allmän-

förmedling" hade nämligen flertalet – ca 2 100 – både platsförmedlande, arbetsförberedande och sysselsättningsskapande uppgifter. Resten arbetade i kundmottagningar med information och enkel förmedlingshjälp och en liten grupp som arbetsledare på heltid.

PLOG menade, att det borde göras en ny fördelning – om man så vill specialisering – av handläggarna inom arbetsförmedlingen som bättre svarade mot de arbetsmarknadspolitiska behoven. Det kunde ske om man fick en stor renodlad grupp platsförmedlare och en stor grupp bara för arbetsförberedande och sysselsättningsskapande uppgifter.

Den senare skulle bestå av de tillsammans ca 740 arbetsvårdarna och yrkesvägledarna och därjämte skulle en antalmässigt sett större del tas från gruppen "allmänförmedlare" med blandade uppgifter. De profilerade nya uppgifterna skulle offereras åt arbetsförmedlare, som redan tidigare arbetat mycket med just det slaget av sökande – samtals- och utredningsinriktat arbete i omställningsärenden – och som gärna ville ägna sig åt enbart detta. Denna stora sammanhållna kategori handläggare fick namnet "arbetsvägledare" (senare förkortat till "vägledare").

Inre förnyelse. För den egentliga platsförmedlingens del innebar reformen en inre förnyelse av stora mått. Utredningen hade beskrivit sakernas tillstånd på det området i en sammanfattande bedömning – till formen hovsam, i sak förödande – av följande ordalydelse:[84]

"Man kan inte säga hur stor del av handläggarna som huvudsakligen disponeras för platsförmedling. Platsförmedling sker i två steg, en i kundmottagningen och en i förmedlings och utredningssektionerna. Efter en tid i kundmottagningen måste man "börja om" i ärendet, vilket förbrukar resurser både för sökande och handläggare. Vid vissa kontor är ordermottagningen avskild från platsförmedlingen i övrigt och därigenom har möjligheterna till en mer aktiv kontakt med arbetsgivare försvagats. Kravet att behärska de många olika uppgifter, som inryms i de platsförmedlande, de arbetsförberedande och de sysselsättningsskapande uppgifterna tillsammans, är ägnat att skapa osäkerhet och medföra att arbetets kvalitet blir lidande. En följd av denna arbetssituation är att arbetet ofta koncentreras på samtal med de sökande om de olika alternativ som finns. Detta leder till att kontakterna med företagen och uppföljningen av föreslagna eller vidtagna åtgärder eftersätts."

Den nya mycket stora gruppen "platsförmedlare" fick tyngdpunkten i sitt arbete förlagd till individuell platsförmedling. Det innebar, allmänt sett, dels aktivt arbete med enskilda sökande, dels aktiva företagskontakter för varje platsförmedlare. Nyckelord blev: "Dessa båda sidor i platsförmedlingen skall tillmätas lika stor vikt!" Detta var då ett chockerande nytt synsätt.

[84] *PLOG Huvudrapport; Arbetsförmedlingens framtida organisation*, AMS 1980. – AMS plenum tog i aug 1980 beslut om att genomföra organisationsförändringar i enlighet med vad som föreslogs i huvudrapporten. Tidigare hade utredningen i nov 1979 lagt fram sitt principförslag, som remitterades till länsarbetsnämnderna och arbetsmarknadens huvudorganisationer för yttrande. Utredningen publicerade i aug 1984 en samanfattande rapport, Slutlig uppföljning av PLOG. Övrigt material om PLOG finns i "PLOG Bladet", AMS, nov 1980 – sept 1984.

Allmänna deklarationer, ja. Men synsättet flyttades ut på verkstadsgolvet genom ändrade förutsättningar i arbetet. Det gjordes speciellt för platsförmedlare, men också för arbetsvägledarna och övriga på kontoren. Viktigast var följande:

Företagskontakterna stimuleras. Företagen inom kontorens område förtecknades och fördelades – varje platsförmedlare fick "sina" företag med uppgift att vara deras kontaktperson i allt som gällde rekrytering, friställning etc. Han tog emot och följde upp företagets lediga platser. Han kunde och skulle avsätta tid för att besöka sina företag, lära känna rekryteringsbehov och anställningskrav vid dem.
Kontorens "ordercentraler" läggs ned. Vid försöken med öppen förmedling hade, som vi sett, på medelstora och större kontor upprättats s k ordercentraler. Där fanns biträdespersonal för att ta emot anmälan av lediga platser. Nu efter ett decennium ersattes detta av att varje platsförmedlare tog emot och följde upp sina företags platser. En bakjour ordnades när han var upptagen.
Arbets- och tidsplanering införs på kontoren, med arbetsledaren som ansvarig. Den omfattade all handläggande personal, grundades på distriktsarbetsnämndens arbetsmarknadspolitiskt inriktade verksamhetsplan och skulle fortlöpande följas upp och revideras. Genom detta system avsattes tid för platsförmedlarna och för arbetsvägledarna att ta emot nybesök, återbesök planerades in för samma handläggare, tid avsattes för platsförmedlarnas – senare också arbetsvägledarnas – företagsbesök, beredskap fanns för oförutsedd frånvaro.

Kommentar och komplettering. Ska man peka på några delar i PLOG-reformen som viktigare än övriga, så blir det tveklöst den nya arbetsfördelningen mellan handläggarna. Vidare framhåller man gärna det här med arbetsplaneringen på kontoren, ett mer företagsinrikat arbetssätt och en ny profil på arbetsledarnas uppgifter.

Förslaget om en stor, specialdestinerad grupp platsförmedlare vann omedelbart bred anslutning. Länsarbetsnämnderna motiverade sin tillstyrkan till förslaget med att det innebar väsentliga förbättringar att förmedlarna fick ökade företagskontakter och större möjlighet att fullfölja sina egna ärenden. Bättre möjligheter för arbetsförmedlingen att utåt presentera sina huvuduppgifter var ett annat skäl. Efter genomförandet fick platsförmedlarna snabbt betydligt högre status än tidigare allmänförmedlare haft – det berodde främst på att de övertog arbetsledarnas tidigare möjligheter att besöka företag och, i ett förlängt perspektiv, på de moderna terminalresurser som platsförmedlarna var ensamma om att få i sitt arbete.

Förslaget om en nästan lika stor grupp med arbetsvägledare väckte däremot delade meningar på nämnderna. En del betonade vikten av "specialistfunktioner" – och ville därmed i en eller annan form bevara de gamla grupperna arbetsvård och yrkesvägledning. En och samma person kan inte spänna över så vida fält som yrkesvägledning och arbetsvård utgör sammantaget, menade dessa. Andra talade för behovet av "flexibilitet" inom organisationen – de förordade en stor sammanhållen grupp arbetsvägledare. Överföringen av ärenden mellan olika handläggare vid större kontor minimeras och även de minsta kontoren kan få egen personal för arbetsvägled-

ning, det var argument från det hållet. Dessa divergerande uppfattningar sökte utredningen på olika sätt tillgodose i sitt slutförslag, som innebar en sammanhållen stor vägledargrupp.

Arbets- och tidsplanering som infördes vid kontoren utgjorde i sig en stor reform och kostade mycket förberedelsearbete, framförallt centralt och regionalt. Betydelsen låg på två plan. För det första, det som märktes i det dagliga arbetet på kontoren: det blev inte längre "strömmen av sökande" som styrde verksamheten på kontoren. Genom inbokning av tider för nybesök, återbesök, besök på företag etc kunde platsförmedlarnas arbetsdag planeras och utjämning av arbetsbelastningen ske. Detsamma gällde arbetsvägledarna - arbetsvård och yrkesvägledning hade tidigare tillämpat liknande egna system. Men dessutom kunde man få genomslag av verkets arbetsmarknadspolitiska prioriteringar i det löpande arbetet för såväl platsförmedlare som arbetsvägledare. Det hade inte förut varit möjligt på samma sätt. Förslaget väckte starkt gensvar hos länsarbetsnämnderna och nästan alla markerade i sina remissyttranden en striktare arbetsplanering som en förutsättning för en väl fungerande förmedling.

Den arbetsledande personalens uppgifter fick en ny profil. Arbetsledarna erhöll en nyckelroll i den interna planeringen av arbetet och den egentliga arbetsledningen gavs större utrymme. I stället drogs deras tidigare externa uppgifter ner: de löpande samarbetet med företag och lokala organ togs över av platsförmedlare. – Uppmärksamheten hade med detta väckts kring arbetsledarnas betydelse för en fungerande organisation; men först senare under 80-talet gjorde AMS detta med arbetsledarrollen till en stor fråga. I det här läget reagerade länsarbetsnämnderna ljumt på förslaget, egentligen inte på grund av dess innehåll i sig – som man tog upp positivt – men med tanke på svårigheterna att få fullt genomslag av det i arbetsledarkadern. En svårighet bestod redan i gruppens sammansättning: bara 130 kontorsföreståndare ägnade hela sin arbetstid åt arbetsledande uppgifter, medan drygt 170 huvudsakligen skötte löpande förmedlingsarbete. Det behövdes en närmare översyn över uppgifterna för alla arbetsledare och frågan om deras utbildning behövde ges hög prioritet.

Utöver det som här sagts innehöll PLOG-utredningen även ett antal andra förslag.

Den stora apparaten: Genomförande och uppföljning. Det hela tog fyra år att genomföra, räknat från AMS beslut i okt 1980 – och var alltså inte klart förrän på hösten 1984. Då hade Bertil Rehnberg sedan något år pensionerats från posten som generaldirektör och efterträtts av Allan Larsson.

Genomförandet hade föregåtts av ett års planering. Ett nytt kollektivavtal hade i nov 1980 tecknats mellan AMS och facket om hur personalens medbestämmande skulle ske. Facket fick självbestämmande i fråga om personalinformation. Enligt avtalet inrättades ett centralt beredningsorgan mellan facket och arbetsgivaren. Inga beslut togs av AMS utan föregående mangling i detta organ. Som ett led i det ingångna avtalet utgavs under hela genomförandetiden en periodisk publikation, "PLOG Bladet", som tillställdes arbetsledarna. Där presenterades tidsplan för de olika stegen i

omställningen, utbildningar aviserades, resultat vid uppföljningarna redovisades, verksledningen förklarade och kommenterade, beredningsgrupperna kom till tals. Också vid varje länsarbetsnämnd skulle finnas ett beredningsorgan. Över 100-talet personer var engagerade i det fackliga samrådet vid genomförandet.

Själva sekreteriatet var litet – bara ett par, tre personer (mot ett 30-tal i AF-ADB-projektet). Men vid dess sida inrättades ett arbetsutskott, bestående av tre länsarbetsdirektörer och chefen för AMS personalenhet. Det blev ett starkt stöd i sekreteriatsarbetet.

Ett särdrag för PLOG blev den återkommande uppföljningen. Redan tidigt hade bestämts att tre "kontrollstationer" skulle läggas in under olika faser av genomförandet. Skriftliga enkäter gjordes i alla län. De regionala beredningsgrupperna fick en viktig uppgift i att ta del av och bedöma det material som på så vis successivt samlades in. Sedan sammanställde sekretariatet det hela och förelade resultaten för arbetsutskottet och den centrala beredningsgruppen.

Den *första* uppföljningen gjordes våren 1982. Uppgifter inhämtades genom skriftlig enkät till arbetsledning och personal vid alla kontor. Uppföljningen kom dock väl tidigt, omställningen hade just påbörjats och erfarenheterna var begränsade. Tidsplaneringen tycktes dock snabbt ha blivit ett verksamt stöd i arbetet.

Den *andra* uppföljningen gjordes våren 1983. Enkäter gjordes till länsarbetsnämnderna och alla arbetslag inom kontoren om det nya arbetssättet. Det hela hade i stora drag börjat fungera på avsett vis.

Vid den *tredje* uppföljningen, i mars 1984, gjorde länsarbetsnämnderna en bedömning av kontorens inre organisation, alla arbetslag på kontoren tillfrågades på nytt, bl a om arbetssituationen, en arbetsgivare- och en sökandeenkät gjordes i ett län. Omställningsarbetet var i det stora hela avslutat och kontoren började pröva egna lösningar inom ramen för de allmänna riktlinjerna.

Vid AMS slutliga ställningstagande i sept 1984 konstaterades, att organisationsförändringen hade uppfyllt de förväntningar som hade ställts på den. I fråga om huvudpunkterna var utfallet sammanfattningsvis följande: Grunderna för fördelningen av uppgifter mellan platsförmedlare och arbetsvägledare består. Andelen fasta tjänster för platsförmedlare anpassas efter regionala behov inom intervallen 50–70% för platsförmedlare resp 30–50% för arbetsvägledare. Platsförmedlarna har mycket påtagligt ökat både sina företagsbesök och ett platsinriktat arbetssätt och en fortsatt sådan utveckling är angelägen. Arbetsledarnas nya uppgifter har utvecklats; chefsrollen kommer att ytterligare förstärkas. Verksamhets- och tidsplaneringen har varit av stor betydelse för att utjämna arbetsbelastningen och få genomslag av verkets prioriteringar i det löpande arbetet. Fortbildningen av handläggande personal har ökat från tidigare i genomsnitt tre till sju dagar per år, arbetsledarna – som tidigare inte haft någon reguljär utbildning – åtta dagar per år, biträdespersonal i kundmottagningen närmare fyra dagar. Den ökade personalutbildningen under omställningsperioden har givit avsedda effekter i det praktiska arbetet.

Den nya verksledningen gav beröm åt förmedlingen för dess förmåga att använda den nya organisation på avsett vis för att klara arbetsbelastningen under konjunkturnedgången. Bestämda element i organisationen framhölls som klara framtidslösningar: arbetsplaneringen, arbetsledarrollen, den företagsinriktade arbetet, den vidgade fortbildningen av personalen.[85]

Den tredje stora reformen: Arbetsmarknadsinstituten – en ny organisation för yrkesinriktad rehabilitering och vägledning

Arbetsmarknadsinstituten (Ami), som startade sin verksamhet från januari 1980, kom till genom riksdagens beslut. Syftet var samordning av en mängd olika verksamheter, som förut drevs av landsting, kommuner och privata institutioner för att hjälpa arbetshandikappade och andra med särskilda svårigheter att få arbete. Organisationen består av 83 institut. Den blev, när den inlemmades i arbetsmarknadsverket, en mycket betydande förstärkning av verkets resurser för hjälp åt sådana arbetslösa.

Hur Ami kom till. Flera offentliga utredningar under åren 1974–79 föregick tillkomsten av Ami. Arbetsmarknadsministern tillsatte 1974 en utredning om den yrkesinriktade rehabiliteringsverksamheten i landet. Bakgrunden var att det saknades en övergripande samordning av de olika rehabiliteringsåtgärder, som hade byggts ut successivt under en lång följd av år. Utredningen avlämnade sitt betänkande 1976. Remissopinionen var dock starkt splittrad inför flera av utredningens förslag. I en proposition 1977 föreslogs därför att frågan skulle prövas på nytt, efter det att den 1974 tillsatta sysselsättningsutredningen hade lämnat sina förslag. Riksdagen fattade dock *ett* beslut i överensstämmelse med rehabiliteringsutredningens förslag, nämligen att de landstingskommunala eller i några fall kommunala arbetsvårdsinstituten skulle få statligt huvudmannaskap.

Sysselsättningsutredningen lämnade i slutet av 1977 ett delbetänkande som behandlade de handikappades situation på arbetsmarknaden. I detta föreslogs bildandet av ett eller flera *arbetsmaknadsinstitut* i varje län. Av de olika organisationsalternativ som utredningen diskuterade, förordades det som innebar att arbetsmarknadsinstituten skulle inordnas i arbetsmarknadsverket. Detta förslag tillstyrktes av en i det närmaste enhällig remissopinion. I början av 1978 gav regeringen (då borgerlig) i uppdrag åt arbetsmarknadsdepartementet att tillsätta en kommitté med uppdrag att förbereda den nya organisationen. Kommittén avlämnade i slutet av 1978 en rapport där man drog upp riktlinjerna för en organisation som, i överensstämmelse med sysselsättningsutredningens förslag, skulle bestå av arbetsmarknadsinstitut i varje län med arbetsmarknadsverket som huvudman och AMS som chefsmyndighet.

Det bör nämnas att i de nämnda utredningarna avser begreppet yrkesinriktad rehabilitering insatser både för personer som tidigare haft och för dem som inte haft arbete på arbetsmarknaden (för den senare kategorin rör

[85] Artikel av Allan Larsson i "PLOG Bladet", nr 1:1984, AMS febr 1984.

det sig alltså om habilitering). Yrkesinriktad rehabilitering har därmed samma innebörd som arbetsvård.

Hur det var före Ami. Då handikapp var orsaken till svårigheter att få anställning kunde sökande vid arbetsförmedlingen genom dess arbetsvårdare hänvisas till de särskilda *arbetsvårdsinstituten*. Där kunde de få gå igenom arbetsprövning för att kartlägga intressen, kapacitet och förutsättningar eller arbetsträning som syftade till att systematiskt träna upp arbetskapaciteten. Arbetsvårdsinstituten hade i regel landstingskommunalt huvudmannaskap, i några fall kommunalt. Arbetsprövning gjordes även vid Statens arbetsklinik i Stockholm som inrättades 1951, ett tiotal år innan arbetsvårdsinstituten började byggas upp.

Vid *AMU-centra* ordnades särskilda anpassningskurser, s k OT-kurser (orientering och träning) för syn- och hörselskadade, rörelsehindrade, intellektuellt och psykiskt handikappade. Inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen ordnades också kurser, kallade Arbetsliv och utbildning, förkortat ALU-kurser. Det var en form av förberedelsekurser för arbetssökande som av olika skäl hade svårt att komma in på arbetsmarknaden och för vilka de gängse vägledningsinsatserna vid förmedlingen inte var tillräckliga. Förutom en grundmodell av sådana kurser fanns det särskilda ALU-kurser för socialt handikappade, för arbetssökande med andra handikapp, för invandrare och för ungdom.

Arbetsförmedlingen kunde också anlita *fristående arbetspsykologiska institut* för olika former av psykologisk konsultverksamhet. Ett var statligt, Psykotekniska Institutet, de övriga privata. Det kunde röra sig om anlagsundersökningar för att klargöra arbetssökandes begåvning, intressen, personlighet och andra faktorer av betydelse för val av yrke eller utbildning. En annan form av psykologmedverkan förekom i form av psykologsamtal som användes både med och utan anknytning till anlagsundersökning. Personal från arbetspsykologiska institut anlitades också vid ALU- och OT-kurser och för arbetsmarknadsverkets interna personalutbildning. Under 1970-talet började s k jourpsykologer från instituten tjänstgöra någon dag i veckan vid förmedlingskontor. Det var i samband med den verksamheten som man började med försök med gruppmetodik, något som under senare år har kommit till ökad användning inom vägledningsverksamheten.

Inom samtliga här beskrivna verksamheter utvecklades någon form av lagarbete. Det fanns kurslag inom ALU- och OT-kurserna, AVI-lag vid arbetsvårdsinstituten och arbetspsykologiska vägledningsgrupper. Lagen bestod av personal med olika uppgifter och specialiteter. Den arbetsmetodiken kom att övertas av arbetsmarknadsinstituten där lagen utgör kärnan i verksamheten.

Förutom med ovan nämnda organisationer hade arbetsförmedlingen ett organiserat samarbete med olika myndigheter och vårdinstitutioner – socialvård, försäkringskassa, kriminalvård och i viss utsträckning med medicinsk och psykiatriskt rehabilitering. Den grundläggande tanken bakom det mer eller mindre väl fungerande kontaktsystemet var att rehabilitering måste uppfattas som en enhet bestående av integrerade delar.

Ami:s organisation. Många parter med olika huvudmän var således tidigare involverade i insatser för arbetssökande som på grund av handikapp eller av andra orsaker hade svårigheter att få anställning. Det hade emellertid successivt växt fram ett medvetande om att denna spridning av ansvaret inte svarade mot behovet av samlade insatser för sådana sökande. Både sysselsättningsutredningen och den 1978 tillsatta organisationskommittén kom till samma slutsats, nämligen att det vore mest ändamålsenligt att inordna det hela i arbetsmarknadsverket. Man skulle därmed få ett sammanhållet ansvar för rehabilitering och arbetsplacering. Sambandet med andra arbetsförberedande och sysselsättningsfrämjande åtgärder skulle stärkas och en effektiv samordning med förmedlingens resurser skulle underlättas.

På grundval av de framlagda förslagen beslutade riksdagen 1979 om en ny organisation för den yrkesinriktade rehabiliteringen och särskilda arbetsmarknadsinstitut i arbetsmarknadsverkets regi inrättades vid årsskiftet 1979/80. Den ovan beskrivna verksamhet, som olika parter hade bedrivit i samverkan med arbetsförmedlingen, avvecklades successivt i takt med institutens utbyggnad. Organisationsförändringarna var bland annat ett sätt att fast etablera en strategi där arbete var målet för alla olika slag av hjälpinsatser. Rehabiliteringens integrering med arbetsförmedlingsverksamheten sågs som en förutsättning för att skapa bättre möjligheter till sysselsättning för handikappade, i första hand på den reguljära arbetsmarknaden. I det tidigare, fragmenterade systemet var det inte ovanligt att personer remitterades, i en långt utdragen process, från den ena institutionen till den andra.

Till arbetsmarknadsinstituten rekryterades specialister inom olika områden som skulle svara för rehabilitering av eller fördjupade vägledningsinsatser för personer som på grund av olika hinder hade synnerligen svårt att välja eller söka arbete eller att fungera i ett arbete. I verksamhetens syfte låg som en allmän förutsättning, att de som förmedlingarna remitterade till arbetsmarknadsinstituten skulle vara inriktade på att ta anställning efter att ha fått hjälp genom åtgärder som instituten förfogar över eller efter utredning rekommenderar. Redan från början satsade man därför inte bara på åtgärder inom institutens väggar utan också på praktik, arbetsprövning och arbetsträning utanför instituten. Detta blev viktiga metoder i arbetet med att hjälpa sökande att få fast fot på arbetsmarknaden. Rent allmänt eftersträvades en mera utåtriktad verksamhet än vad som hade kännetecknat tidigare arbetssätt. Stor vikt lades vid att snabbt finna och utveckla former för samverkan mellan arbetsförmedlingar och arbetsmarknadsinstitut. För att det löpande samarbetet skulle fungera väl knöts till en början personal från förmedlingarna till instituten, där de ingick i de arbetslag som blev ryggraden i institutens verksamhet.

Det inrättades två typer av arbetsmarknadsinstitut. Dels tillkom institut med specialiserade resurser för vissa grupper av handikapp (Ami-S), dels institut för andra sökande som behövde mera hjälp (Ami). Till de 83 arbetsmarknadsinstituten kommer 16 filialer, 35 av instituten är Ami-S. Under den tid sökande är inskrivna vid arbetsmarknadsinstitut har de som regel utbildningsbidrag och är försäkrade. Det gäller även när de arbets-

prövar ute hos arbetsgivare.

Ett arbetsmarknadsinstitut har en ledning, ett kansli, två till fyra arbetslag, en enhet för praktisk arbetsorientering och träning (praot) och en social och medicinsk stödfunktion. Ryggraden i ett institut är arbetslaget som vid såväl Ami som Ami-S består av arbetskonsulent(er) och en psykolog. Därtill kommer vid Ami-S specialister inom respektive handikappsområde.

Ami-S finns för följande målgrupper: Synskadade (Ami-S/syn), hörselskadade (Ami-S/hör), rörelsehindrade (Ami-S/rh), intellektuellt handikappade (Ami-ia), psykiskt handikappade (Ami-S/pa) och socialmedicinskt handikappade (Ami-S/pa).

Standardspecifikationen för resurser vid ett Ami-lag framgår av följande uppställning.

Funktion	syn	hör	rh	ia	pa	sm	Ami
Arbetskonsulent/lag	1	2	2	1	2	2	2
Arbetskonsulent/praot	1	1	2	2	1	1	1
Arbetskonsulent/arbetsterapi	0.5	1	2	1		1	1
Arbetskonsulent/fritid	0.5	0.25	0.5	0.5	0.5	0.5	
1:e arbetskonsulent	3	2					
Institutassistent/lag			1				
Dövtolk		1					
Hörselvårdsassistent		1					
Hörseltekniker		1					
Psykolog	1	1	1	1	1	1	1
Socialkonsulent	0.5	0.5	0.5	1	1	1	0.5
Sjukgymnast	0.25	0.25	1	0.25	0.5	0.5	0.25
Sjuksköterska	0.25	0.25	0.25	0.25	0.5	0.5	0.25
Arbetsledning/kansli	2	2	2	2	2	2	2
Totalt	10	13.25	12.25	9	9.5	9.5	7

Vid arbetsmarknadspolitikens yttersta gräns

Ami inrättades som framgått efter flera offentliga utredningar. ADB-resurserna till arbetsförmedlingen liksom PLOG-reformen tillkom genom flera år av utredningsarbete helt inom verket. Varför då ett så omfattande utvecklingsarbete inom arbetsförmedlingen under 70-talet? Allt detta slukade ju stora resurser i personaltid – resurser som eljest kunde ha använts på förmedlingen för att ostört arbeta vidare i gamla former. Svaret, hur det än formuleras, ligger i föreställningen – och föresatsen – att arbetsförmedlingen måste anpassa sig till stora förändringar i den omvärld den arbetar i.

Under ett år 3–4 procent av arbetskraften! Hur mycket kan arbetsmarknadspolitiken stå för vid en konjunkturnedgång? Bertil Rehnberg har berört frågan i en kommentar till förändringarna i arbetsmarknadspolitiken under de borgliga regeringsåren 1976–82:[86]

"Detta var en fråga som Rehn och Meidner ägnade stor uppmärksamhet när de diskuterade den nya inriktningen av arbetsmarknadspolitiken. De sade: Om arbetsmarknadspolitiken under ett år kan påverka 1 procent av

[86] Bertil Rehnberg, 1989, PM 8.

arbetskraften, så tror vi att den kan spela sin roll som komplement till en ekonomisk politik med vissa bestämda mål.- - -

Nu har vi i början på 80-talet upplevt, att arbetsmarknadspolitiken under ett år har omfattat upp till 5 procent av arbetskraften vid ett och samma tillfälle. Detta hänger samman med att ambitionerna för sysselsättningen har varit höga, men man har inte haft politiska förutsättningar för att använda den generella ekonomiska politiken för att nå upp till dessa ambitioner. I stället har man då använt arbetsmarknadspolitiken – jag skulle vilja säga: lite utöver de gränser som den orkar med."

Några uppgifter som belyser förändringsmönstret under 70-talet ska lämnas. Exemplen är hämtade från helt olika områden: Ökning av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, påbud om stora interna rationaliseringsåtgärder (för att skala bort tidskrävande sekundära arbetsuppgifter), expansion av verkets budget, personalresursernas tillväxt. Det är i den inramningen arbetsförmedlingens utvecklingsarbete bör betraktas och förstås.

Första exemplet: Under lågkonjunkturen 1975–1978 hölls arbetslösheten tillbaka genom mycket stora arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Arbetskraft hölls kvar inom företagen genom företagsutbildning, stöd till lageruppbyggnad, frisläpp av investeringsfonder, olika tillfälliga sysselsättningsstöd. Arbetslösa sysselsattes i beredskapsarbete eller fick arbetsmarknadsutbildning. "3–4% av arbetskraften kan beräknas ha blivit sysselsatta genom sådana individinriktade åtgärder."[87] Den egentliga arbetslösheten kunde därigenom begränsas till i genomsnitt omkring 2 procent. – Beträffande arbetsmarknadsutbildningen: Genom arbetsförmedlingens medverkan kunde 1976/77 totalt 180 000 arbetslösa påbörja utbildning, under 1977/78 totalt 120 000. Detta jämfört med 100 000 år 1972/73 under arbetsmarknadsutbildningens uppbyggnadsskede, dess eljest mest expansiva period. – En notering i AMS verksamhetsberättelse för 1981/82: Så mycket som hälften av alla arbetssökande beräknades inte kunna placeras direkt i arbete på öppna marknaden utan behöva förberedande åtgärder.

Andra exemplet, något som är på väg att glömmas bort: Från mitten av 70-talet mycket stora interna rationaliseringsåtgärder för att "knoppa av" tidskrävande sekundära arbetsuppgifter. Många sådana hade under tidigare år lagts på verket, fastän de alltså inte hörde till den ursprungliga arbetsmarknadspolitiken. Detta gällde bl a uppgifter i lokaliseringsärender, hantering av investeringsfonderna, uppgifter för jordbrukets planering och regionalpolitiken. För arbetsförmedlingens del var stora insatser förknippade med flyktingmottagning, byggnadsreglering, PRYO-PRAO-verksamhet, jämställdhetsåtgärder, arbete i aktiveringsgrupper och i anpassningsgrupper inom företagen. Allt detta måste man nu successivt avsäga sig, för att ägna personalresurserna odelat åt de egentliga arbetsmarknadspolitiska uppgifterna.

Utöver detta ska erinras om en annan typ av stora interna förändringar under 70-talet, där rationaliseringen till synes fick resultat i motsatt riktning: decentralisering av beslutanderätt i ärenden om flyttning, utbildning,

[87] AMS verksamhetsberättelse 1978/79

beredskapsarbete mm. I början av 60-talet måste varje enskilt fall prövas av AMS. Efter hand skedde en uppmjukning, så att länsarbetsnämnderna fick bemyndigande att ta de ekonomiska beslut det här gällde. I ett nästa steg flyttades beslutanderätten från nämnderna till distrikts- och lokalkontor - och i förlängningen av denna utveckling också till enskilda tjänstemän. Denna ytterligare decentralisering skedde från början av 70-talet och utvidgades successivt under decenniet. Syftet var att förenkla administrationen och förkorta tiden för de sökandes väntan på beslut – "en av de större delegeringar räknat i pengar som har skett inom statsförvaltningen".[88] På sitt sätt är också detta en stor förändring som påverkade förmedlingens arbetsbetingelser under 70-talet.

Och slutligen bilden av budgetens förändring – något som kanske bättre än annat belyser arbetsmarknadspolitikens snabba utbyggnad under perioden. Medan gamla sekundära åtaganden rationaliserades bort, lades nya viktigare uppgifter på arbetsförmedlingen – som organ för arbetsmarknadspolitiken. Tabell 5.11 visar ökningen av verkets totalbudget från 0.91 miljarder år 1965/66 till 14.05 miljarder 1982/83. Den ger också en uppfattning om verksamhetens ökade omfattning. Tabellen publicerades av AMS i ADB-

Tabell 5.11 Budget, personal m m 1965/66–1982/83

	1965/66	1975/76	1978/79	1982/83
Totalbudget (milj kr/budgetår)	0,91	5,16	10,14	14,05
Antal fasta tjänster inom arbetsförmedlingen	1 900	3 480	4 045	4 329
Antal arbetssökande per månad (årsgenomsnitt)		178 100	230 000	325 200
AMU – antal personer som deltagit i utbildningen under åren	46 000	114 200	188 700[1]	130 200[1]
Beredskapsarbete - antal sysselsatta i medeltal per mån	10 000	21 000	52 000	52 900

[1]Därav personer i "företagsutbildning vid permitteringshot": 53 000 år 1978/79, 11 500 1981/82 och 18 600 år 1982/83.
Källa: ADB-rapport 8, AMS sept 1983.

rapport 8 med följande kommentar: "Personalen inom arbetsförmedlingen har också ökat, dock inte alls i samma takt som uppgifterna. En jämförelse mellan kostnaderna för de här angivna arbetsmarknadspolitiska medel som arbetsförmedlingar hanterar och de totala lönekostnaderna för fasta tjänster inom arbetsförmedlingen visar att de senare motsvarar 6% av disponerade medel." – Det var en kommentar helt i Bertil Rehnbergs anda.

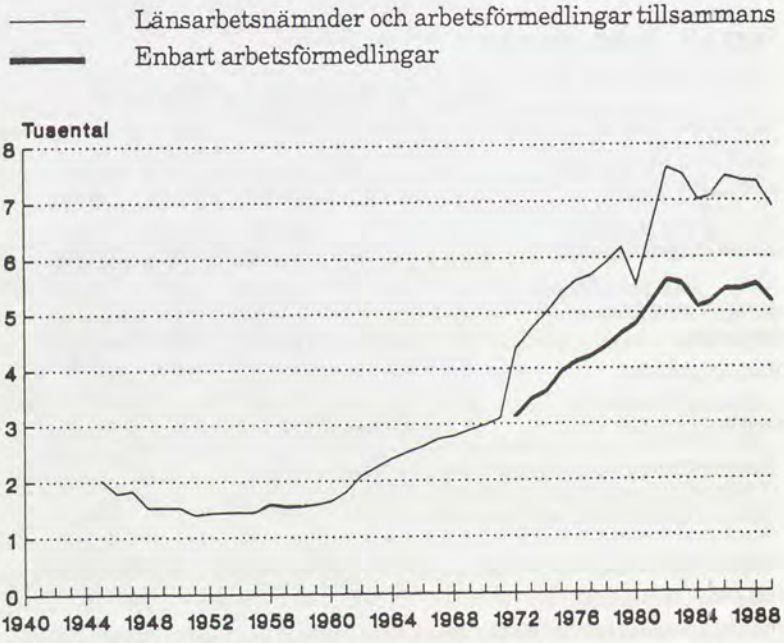
Arbetsförmedlingens personalorganisation slutligt uppbyggd? Ett diagram över länsarbetsnämndernas och arbetsförmedlingens personal från förstatligandet 1940 till 1989 visar en i vårt sammanhang intressant utveckling

[88] Bertil Rehnberg, 1989, PM 5.

(diagram 5:4). Tyvärr saknas i det historiska materialet separata uppgifter om arbetsförmedlingens personalantal under perioden 1940 till 1972. För tidigare perioder – åren 1902 till 1940 – finns beräkningar, gjorda för något enstaka år, inte tal grundade på faktiska personaluppgifter.[89]

Bristen på distinktion mellan personal inom arbetsförmedling och personal för ledning går tillbaka på förhållanden under den kommunala tiden. Personalens antal var då blygsamt och direktören föreståndare för huvudkontorets förmedling. Gamla organisatoriska band upplöstes inte vid det provisoriska förstatligandet 1940, när länsarbetsnämnderna kom till, och inte heller vid det definitiva 1948. Någon åtskillnad mellan länsarbetsnämndernas personalorganisation och arbetsförmedlingens gjorde heller inte av arbetsmarknadsutredningen 1965 och inte vid statskontorets översyn 1968. Till Rehnbergs uppdrag 1972 hörde att städa upp i dessa antikverade förhållanden.

Diagram 5:4 Länsarbetsnämndens och arbetsförmedlingens personal åren 1940–1989



Källor: Se tabellbilaga till notförteckningen.

Arbetsförmedlingen byggdes upp personellt i tre etapper: under kriget, under 60-talet och under 70-talet. Ojämförligt störst var ökningen av personalen under 70-talet. (Diagram 5:4. Se även tabellbilaga.)

[89] Länsarbetsnämndernas och arbetsförmedlingens personal åren 1940–1989, se tabellbilaga, till notförteckningen kapitel 5. – Se även kommentarer ovan i not 36 och not 53.

Vid krigsutbrottet låg personalens antal totalt på 350, vid krigsslutet på drygt 2 000 (en ökning med 1 660). Under 50-talet, svaghetsperioden, skedde däremot en minskning – ner till 1 500 år 1957. Under Bertil Olssons tid vände personalsiffrona åter uppåt och ökade från totalt 1 500 år 1957 till totalt 3 100 år 1971 (+ 1 580, alltså dock inte fullt så mycket som ökningen under kriget).

Vid organisationsförändringen 1972 infördes ändrade beräkningsgrunder, talen gör därför ett "hopp" uppåt. Den totala personalstyrkan anges det året omfatta så mycket som 4 350 tjänster. (Parentetiskt kan nämnas, att ändrade beräkningsgrunder infördes även vid Bertil Olssons och Allan Larssons tillträde.) År 1983 hade personalens antal vuxit till 7 450 (från 4 350 år 1972 till 7 450 år 1983).

Först fr o m 1972 kan man fortlöpande följa tillväxten av arbetsförmedlingens andel (tabell 5:12).

Tabell 5:12. Arbetsförmedlingens och länsarbetsnämndernas personal vissa år under perioden 1957–83.

	Arbets-förmedlingen	Länsarbets-nämnderna	Tillsammans
1957	-	-	1 500
1963	1 548*	702*	2 250
1965	1 900*	610*	2 510
1971	-	-	3 100
1972	3 135	1 219	4 354**
1976	4 113	1 470	5 583
1983	5 509	1 948	7 457

* Beräknat antal.
** Fr o m 1972 ändrade beräkningsgrunder.

Källor: För arbetsförmedlingen år 1963 SOU 1965:9, år 1965 ADB-rapport 8, i övrigt AMS verksamhetsberättelse.

En exceptionellt stor utökning av personal till arbetsförmedlingen skedde sålunda under 70-talet. Detta var en av ett flertal åtgärder, alla syftande till att förmedlingen skulle kunna fullgöra sina arbetsmarknadspolitiska uppgifter under decenniets stora konjunktur- och strukturförändringar.

Arbetsförmedlingens personalorganisation fick vid ingången till 80-talet en dimensionering som den därefter behöll oförändrad under resten av decenniet.

5.2.6 Perioden 1984–1989: Arbetsförmedlingens service utvecklas under den långa högkonjunkturen

Det sista lågkonjunkturåret under 80-talet inträffade 1984. Därefter följde en bestående högkonjunktur. Därmed blev förutsättningarna för förmedlingens arbete ånyo väsentligt annorlunda. I stället för arbetslöshet mötte förmedlingen, liksom under tioårsperioden närmast efter andra världskriget, problem med att skaffa arbetskraft till de lediga platserna. Men till skillnad från efterkrigstiden, då arbetsförmedlingens verksamhet och kost-

nader under en tid ifrågasattes av statsmakterna, fick arbetsförmedlingen under 80-talets högkonjunktur fortsätta att utvecklas och kunde vinna ökat förtroende för sin verksamhet.

Arbetsförmedlingen – ett "serviceföretag"

Allan Larsson tillträdde vid halvårsskiftet 1983 och uppfordrade då all personal att lämna förslag till hur verkets service skulle kunna förbättras.[90] Uppmaningen väckte entusiasm hos personalen och stora mängder förslag kom in, som gällde allt från att införa bättre karbonpapper till att lägga ner AMS. Som resultat framlades i april 1984 det s k serviceprogrammet. Det hade rubriken "Arbetsförmedlingen ska bli ett effektivt serviceföretag med kunden i centrum". Det omfattade sju allmänna, programmatiskt formulerade punkter jämte avisering av ett antal konkreta förändringar som krävde utredning.

Programmets allmänna inriktning var att verkets resurser så långt som möjligt skulle omfördelas från central och regional verksamhet till direkt förmedlingsservice och att "arbetslinjen" i sysselsättningspolitiken skulle hävdas. Till organisationens utveckling hörde en omvandling av distriktsarbetsnämnderna och en översyn av AMS inre organisation. Regelsystemet skulle förenklas bl a i kassa- och KAS-ärenden och genom att banta den stora AMS-handboken med verkets tillämpningsföreskrifter. Beslutsbefogenheterna – som tidigare framgått redan starkt delegerade under 70-talet – skulle ytterligare läggas ut till personalen på fältet. ADB-tekniken skulle tas i bruk även inom verkets administration och en genomgång av de administrativa rutinerna göras. Arbetssättet mot kunderna skulle förbättras bl a i kundmottagningen och "serviceandan" i verket stärkas genom mer personalutbildning och bättre kunskap om förmedlingens insatser. Allt detta var i grunden ett vanligt reformprogram på – det ska betonas – viktiga områden, men det lanserades med hjälp av en då i statsförvaltningen ovanlig terminologi hämtad från det privata näringslivet. (Beträffande uttrycket "arbetslinjen", se not 39.)

Målstyrning och verksamhetsplanering

Ett område där nya betraktelsesätt och nya rutiner skulle komma att införas under 80-talet – men som inte fanns med i serviceprogrammet – gällde "målstyrning" i stället för "regelstyrning" och en därtill kopplad, strängt genomförd verksamhetsplanering.

[90] Allan Larsson, f. 1938, finansminister. Studentexamen 1958. Media: 1961–63 journalist Arbetet, 1964–65 Aftonbladet, 1966–77 Dagens Nyheter, 1969–71 inrikeschef TV-nytt, 1979–82 chefred Vi; 1982–83 ordf i A-pressen. 1963–83 utredare, 1971–73 utredningschef och 1977–78 utredningssekr Sv metallindustriarbf. 1967–69 sekr i statsrådsberedningen, 1974–76 statssekr arbetsmarknadsdep. 1983–90 generaldirektör AMS. Från mars 1990 finansminister (Ingvar Carlssons andra regering).

Planering av verksamheten har redan från början hört till de grundläggande medlen för att förverkliga arbetsmarknadspolitiska mål. Planeringen ska göra det möjligt att anpassa de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna efter den kort- eller långsiktiga utveckling som kan emotses inom näringslivet och på arbetsmarknaden.

Efter utredning och försök under 70-talet fastställdes 1979 ett nytt system för verksamhetsplanering. Utöver att som tidigare gälla enbart arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som skulle sättas in under en bestämd framförliggande period, omfattade det även planering av arbetsförmedlingens samtliga resurser under samma tid. En fast koppling till kontorens verksamhet åstadkoms genom det förut nämnda system för arbets- och tidsplanering som infördes med PLOG-reformen. Planeringsprocessens utformning fick under 80-talet karakteristiska nya drag, som här ska beskrivas.

Planeringen av verksamheten avser det framförliggande budgetåret och tar sin utgångspunkt i den inriktning av arbetsmarknadspolitiken som har lagts fast av regering och riksdag. På grundval av denna förs det en första diskussion i AMS styrelse om *riktlinjer* för länsarbetsnämndernas verksamhet. Förslag till riktlinjer diskuteras vid konferenser med länsarbetsnämnderna varefter de fastställs av arbetsmarknadsverkets styrelse.

Nästa steg i planeringen är att länsarbetsnämnderna utarbetar *verksamhetsplaner* med konkreta verifierbara mål, ett arbete som det gäller att få arbetsmarknadsnämnderna (dessa beskrivs i ett appendix till detta kapitel) att aktivt engagera sig i. Därefter utformar de enskilda förmedlingskontoren och arbetsmarknadsinstituten, med hjälp och stöd från sin länsarbetsnämnd, vad som i PLOG har betecknats som *arbetsplaner,* där de sätter mål anpassade till förutsättningar och behov på den lokala arbetsmarknaden. Man har på senare tid övergått till att hellre tala om *marknadsplaner* för att harmonisera benämningen med det från företagsvärlden hämtade språkbruket som under 80-talet har fått fotfäste inom arbetsmarknadsverket. För att kontoren ska få bättre underlag för sina marknadsplaner uppmuntras de av AMS att göra egna marknadsundersökningar. Det kan vara fråga om undersökningar av arbetssökandes och/eller arbetsgivares erfarenheter av och attityder till kontorets verksamhet, inhämtande av information om vilka delar av servicen de anser behöver utökas eller utvecklas mm.

Planeringsprocessen, från riktlinjer till marknadsplaner, pågår under två till tre månader. I samband med planeringen fördelar AMS budgetar till länsarbetsnämnderna och dessa i sin tur till enskilda förmedlingskontor och arbetsmarknadsinstitut.

De mål som ställs upp för verksamheten redovisas i dokument som, också enligt ny modell, inte är särskilt omfattande. Målen redovisas i punktform. För att ge en konkret bild kan AMS riktlinjer för verksamhetsplaneringen 1989/90 tas som exempel. Det övergripande målet det året var att "Hävda arbetslinjen och klara rekryteringen". Mot bakgrund av detta formulerades följande delmål för länsarbetsnämndernas verksamhetsplanering:

- Arbetskraftsbehov inom bristområden ska tillgodoses.
- Fler sökande med svag ställning ska få arbete eller utbildning.

- Vakanstiderna ska minskas.
- Arbetslöshetstiderna ska förkortas.

Inriktningen av verksamheten, medel för att realisera målen, angavs så här:

- Möt problemen/lös uppdragen redan inne på arbetsplatserna. (Innebärande att skaffa ett grepp om platser och rekryteringsbehov tidigt och att medverka med utbildningsinsatser för anställda som annars riskerar att slås ut.)
- Ta nästa steg med "Arbetsförmedling i utveckling". (Utveckling av platsförmedlingsmetodiken vid förmedlingarna och av metoder inom vägledning och yrkesinriktad rehabilitering vid arbetsförmedlingar och arbetsmarknadsinstitut.)
- Anpassa de arbetsmarknadspolitiska medlen efter nya behov. (Förbättra marknadsanpassningen av arbetsmarknadsutbildningen, utforma en strategi för användningen av medlen för utbildning i företag, öka övergångarna från arbete med lönebidrag till arbete utan bidrag mm.)
- Anpassa de interna resurserna efter nya behov.

Länsarbetsnämnderna ställer i sina verksamhetsplaner upp kvantitativa mål av typen minska antalet långtidsarbetslösa under 55 år med x procent, öka antalet platser tillsatta genom anvisning med y procent, förkorta anmälningstiden för platser utan ansökningstid med i genomsnitt z dagar osv.

Andra instrument för att styra verksamheten, påverka beteenden och attityder är AMS olika policydokument: "Vårt ansikte utåt", "Vara – göra – åstadkomma" (handlar om chefens ledarroll inom arbetsmarknadsverket), "Mer för våra pengar", "Att göra en meny av tjänster" är exempel på sådana publikationer som har getts ut. Därtill kommer handlingsprogram inom olika områden: "Arbetsförmedling i utveckling", "Platsförmedling i utveckling", "Vägar till arbete" (utvecklingsprogram för vägledningen, ett nytt sådant är under utarbetande), "Målet är arbete" (arbetsmarknadsverkets handikapprogram), "Verkstadsindustrin" (ett handlingsprogram för att underlätta rekryteringen till verkstadsindustrin utarbetat i samarbete med Svenska Metallindustriarbetareförbundet och Sveriges Verkstadsförening), "Kommunala sektorn" (verkets policy och roll på den kommunala arbetsmarknaden). I sammanhanget bör också nämnas två tidningar som ges ut av AMS, "Nyhetsbladet arbetsmarknaden" och "Nya grepp". Den senare syftar till att sprida idéer och information om arbetsmetoder och pågående utvecklingsprojekt. Ledningskonferenser, personal- och chefsutbildning är också instrument för att styra verksamhetens utveckling.

Uppföljningen av verksamheten sker dels med de *årliga genomgångar* som AMS har med länsarbetsnämnderna och dessa med förmedlingskontoren och arbetsmarknadsinstituten, dels med en *löpande resultatuppföljning*.

Vid AMS genomgångar besöker företrädare för verksledningen varje länsarbetsnämnd under ett par dagar. Besöken förbereds med insamling av information om länens arbetsmarknader och om verksamheten i respektive län. Efter genomgången träffas en överenskommelse mellan AMS och länsledningen rörande inom vilka områden verksamheten behöver utveck-

las. Efter drygt ett halvår rapporterar länsarbetsnämnden vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av vad som har kommit fram vid genomgången. Överenskommelsen tar också upp på vilka sätt AMS kansli kan medverka i utvecklingsarbetet. På motsvarande sätt preciserar länsarbetsnämnden inom vilka områden den kan lämna stöd åt förmedlingar och arbetsmarknadsinstitut.

Inom arbetsmarknadsverket har det allt sedan 70-talet lagts ner mycket resurser på att utveckla system för uppföljning av verksamhetens mätbara resultat.[91] Man har konstruerat ett stort antal resultatindikatorer som t ex: avrapporterade platser, platser tillsatta genom anvisning, kvarstående arbetssökande, långtidsarbetslösa, antal personer i arbetsmarknadspolitiska insatser, väntetider på sådana insatser, arbetsplaceringsresultat för personer som fått del av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. ADB-tekniken har öppnat stora möjligheter att producera sådan mätbar information. Detta gör det möjligt för ledare på olika nivåer att själva kontrollera sina prestationer, vilket kanske är den största fördelen med målstyrd ledning.

Arbetsmarknadsinstituten, en kraftkälla

Antalet vägledare vid arbetsförmedlingen uppgår numera till ca 1 300 årsarbetare. Tillsammans med arbetsmarknadsinstitutens arbetskonsulenter, socialkonsulenter och psykologer, som motsvarar ca 1 400 årsarbetare, uppgår den samlade personalstyrkan på vägledningsidan inom arbetsmarknadsverket till ungefär 2 700 årsarbetare, vilket är ungefär 500 flera än inom platsförmedlingsfunktionen. Vid arbetsmarknadsinstituten finns dessutom ca 600 årsarbetare i andra kategorier än de ovannämnda. Betydande resurser satsas alltså på arbetslösa med särskilt stora behov av stöd och hjälp på grund av olika individuella problem.

Det är föga överraskande att det tog några år för arbetsmarknadsinstituten att utveckla väl fungerande former för sin verksamhet och för samarbetet med arbetsförmedlingen. Eftersom personal med olika bakgrund vad gäller utbildning, arbetsuppgifter och organisatorisk hemvist rekryterades till instituten, ställdes man inför uppgiften att smälta samman olika "kulturer". Innan den processen var avslutad fanns det en del oklarheter bland personalen om arbetsmarknadsinstitutens mål och roll och om syftena med olika aktiviteter. Redan tidigt satsade därför AMS på ett organisationsutvecklingsarbete som så småningom bar frukt.

Under budgetåret 1988/89 skrevs ca 22 500 personer in vid Ami och Ami-S. Den genomsnittliga inskrivningstiden var 13 veckor, varför det genomsnittliga antalet inskrivna kan uppskattas till (22 500/52) x 13 = ca 5 600 personer. Antalet årsarbetare vid instituten uppgick det budgetåret till ca 2 000 (oförändrat under 1989/90). Det rör sig alltså om en mycket personalintensiv verksamhet. Det bör dock i det sammanhanget tilläggas att

[91] Denna del av styrsystemet utvecklades i det s k resultatanalysprojektet som gav en sammanfattande redovisning av sitt arbete i slutrapporten: *Resultatanalys av arbetsmarknadspolitiska insatser*, AMS 1985.

arbetsmarknadsinstituten också gör insatser för sökande vid arbetsförmedlingen som inte är inskrivna vid instituten. Det är fråga om vägledning- och psykologsamtal o dyl samt arbete med vägledningsgrupper och jobbsökargrupper m m. Personal från arbetsmarknadsinstituten deltog i sådan verksamhet vid 130 000 tillfällen under budgetåret 1988/89. Därtill kommer att institutens personal också har engagerats för s k uppdragsverksamhet åt arbetsgivare.

Samarbetet mellan Ami och arbetsförmedlingen har nu funnit sådana former att det tidigare nämnda systemet med förmedlingstjänstemän, permanent knutna till Ami-lagen, håller på att avvecklas.

Under 1987 startade en omorganisation av verksamheten inom Ami-S i syfte att göra dess resurser mer lättillgängliga för arbetssökande. Det finns ju trots allt inte så många institut inom respektive handikappområde. Efter omorganisationen bedrivs Ami-S verksamhet både vid särskilda institut och vid specialarbetslag vid vanliga Ami (S-lag). Dessutom har man förstärkt vissa specialistfunktioner vid vanliga Ami. De kan bland annat gälla upprättandet av handlingsplaner för individuella handikappade sökande eller genomförandet av sådan handlingsplaner. Personal från Ami-S kan t ex hjälpa till med att ta fram arbetstekniska hjälpmedel, göra anpassningar av arbetsplatser, ge träning i kompensatoriska tekniker m m.

Ett serviceområde som befinner sig i utveckling är medverkan i anpassnings- och rehabiliteringsarbete ute på arbetsplatserna. Genom en ny bestämmelse som infördes i arbetsmiljölagen den 1 januari 1986 fick arbetsgivaren ett lagstadgat ansvar att bedriva sådan verksamhet på arbetsstället.[92] I det arbetet kan en del arbetsgivare behöva hjälp av experter. Detta är bakgrunden till att arbetsmarknadsverket 1986 startade en försöksverksamhet att mot ersättning, som skall ge full kostnadstäckning, erbjuda expertmedverkan i anpassnings- och rehabiliteringsarbete – den s k uppdragsverksamheten. Försöket är numera avslutat och uppdragsverksamheten inordnad i arbetsmarknadsverkets uppgifter.

Mot bakgrund av att utgifterna för förtidspensioneringar, arbetsskador och långtidssjukskrivningar har ökat markant under senare år, har det vuxit fram ett nytt synsätt vad gäller samspelet mellan socialförsäkringar och arbetsmarknadspolitik. Regeringen har understrukit att arbetslinjen inom arbetsmarknadspolitiken ska tillämpas även inom socialförsäkringssektorn. Detta ställer krav på betydande förebyggande insatser och åtgärder för att återanpassa förtidspensionerade och långtidssjukskrivna till arbetslivet. I överensstämmelse med det nya synsättet har försäkringskassan fr o m 1990 fått möjlighet att beställa och betala för arbetsprövning och yrkesinriktad rehabilitering hos bland andra arbetsmarknadsverket.

Riksdagens beslut att genom en tillfällig arbetsmiljöavgift bygga upp en arbetslivsfond ställer ytterligare krav på en utbyggnad och utveckling av rehabiliteringstjänsterna. Medel från fonden ska användas för individ- och företagsinriktade insatser för anställda som är eller riskerar att bli långtids-

[92] Arbetsmiljölagen 6 kap 9 § enligt vilken skyddskommitté ska verka för att en på lämligt sätt organiserad anpassnings- och rehabiliteringsverksamhet bedrivs (SFS 1985:321).

sjuka eller förtidspensionerade. Inom arbetsmarknadsverket räknar man med att rekrytera 400 personer per år under tre år för uppdragsverksamhet åt försäkringskassorna och åt företag som satsar på rehabilitering av anställda med stöd av arbetslivsfonden.

Viktiga medel i verksamheten inom Ami är den förut nämnda praktiska arbetsorientering som ges vid instituten och inte minst den arbetsprövning som bedrivs på arbetsplatser ute på arbetsmarknaden. Den kan genomföras på hela arbetsmarknaden och syftar till att ge de sökande ett bra underlag för val av arbete eller utbildning. Dessutom kan den ingå som ett led i en yrkesinriktad rehabilitering. Arbetsprövningens betydelse som ett instrument för fördjupad vägledning och rehabilitering har inneburit att arbetskonsulenterna vid arbetsmarknadsinstituten har utvecklat nära kontakter med arbetsgivare och skaffat sig djupare kunskaper om olika arbeten. I dessa avseenden har man inom vägledningen vid arbetsmarknadsinstituten – med dess fria arbetsformer och stora resurser i tid och personal – hunnit längre än vid arbetsförmedlingarna.

I takt med att formerna för samverkan mellan institut och arbetsförmedlingar har utvecklats och samarbetet ökat, förefaller arbetsmarknadsinstitutens vägledningsmetoder ha stimulerat verksamheten vid förmedlingarna och bidragit till att sätta igång en utvecklingsprocess där. Sådana impulser gäller inte endast kontakter med arbetsgivare utan även olika former av gruppmetodik. Det kan i det här sammanhanget nämnas att just arbetsprövning, som tidigare var förbehållen sökande som skrivits in vid arbetsmarknadsinstitut, sedan 1 juli 1987, efter en försöksverksamhet under 1986, även används i vägledningen för sökande inskrivna vid arbetsförmedlingen.

80-talets vägledning inom arbetsförmedlingen

Den stora sammanhållna grupp vägledare, som bildades 1980 genom PLOG-reformen, bestod som tidigare framgått av tre olika personalkategorier: arbetsvårdare, yrkesvägledare och en grupp "övriga handläggare". Den senare hade haft blandade uppgifter, bestående av platsförmedling, arbetsförberedande och sysselsättningsskapande åtgärder. Personalen hade känt sig som specialister inom sina respektive områden. Särskilt gällde detta arbetsvårdare och yrkesvägledare, grupper som tidigare i närmare fyra decennier organisatoriskt stått för sig inom arbetsförmedlingen. Redan den samverkan i arbetslag inom arbetsförmedlingen, som påbörjades i början av 70-talet, upplevdes av en del som något av ett trendbrott.

Det har av dessa och andra skäl tagit längre tid för den nya vägledarfunktionen att finna sig tillrätta än det gjort för dem samtidigt bildade funktionen för platsförmedlare. En fruktbar samverkan mellan Ami och vägledningen på förmedlingen har emellertid inletts under 80-talet och verkar ha inneburit inledning till en ny utveckling, av stor betydelse på båda håll.

Under 1989 började AMS utarbeta ett nytt program för vägledningens fortsatta utveckling. Programmet markerade utvecklingsbehov framför allt inom följande områden:

- Vägledarnas kontakter med arbetsgivare.
- Behovet av att förkorta s k passiva väntetider på vägledningsservice för sökande (för att t ex komma in vid ett arbetsmarknadsinstitut). Detta ställer krav på att det finns erfaren vägledarpersonal i kundmottagningen för att kunna göra bedömningar och ge service redan vid det första besöket. ADB-programmen Yrkessystemet och Afservice som beskrivs i kap 6 är andra hjälpmedel i detta syfte.

  Aktivering och vägledning i grupp. Trots att gruppmetodiken har kommit till rätt omfattande användning under senare år, menar man att utbudet av gruppaktiviteter behöver utökas och vidareutvecklas. Vad som bör eftersträvas är ett mer differentierat och målgruppsanpassat utbud av sådana aktiviteter.
- Samverkansformer med andra myndigheter. Man menar att det behöver skapas mer av helhet i samarbetet genom att utveckla ett rehabiliteringsarbete som är mera behovsstyrt än sektorsstyrt och att få en tydligare arbetsfördelning.

I den utbyggnad av arbetsförmedlingens *arbetsgivarkontakter* som har skett under senare år, har man framför allt ha tagit sikte på deras betydelse när det gäller arbetssökande klara för omedelbar placering. Det hävdas ofta att god platsförmedlingsservice åt arbetsgivare också gör dem mer benägna att anställa sådana arbetssökande vid förmedlingen som de inte i första hand efterfrågar. Sådan service är dock inte alltid en tillräcklig förutsättning för att öppna anställningsmöjligheter för dessa sökande. För att kunna ge dem tillräckligt stöd skulle det inom vägledningen behövas en motsvarande satsning som på platsförmedlingssidan, dvs ett väsentligt mer företagsinriktat arbetssätt. Ambitionen under 80-talet har varit att förverkliga detta.

Till vägledarnas uppgifter hör att fungera som informationskanal mellan arbetsgivare och svårplacerade arbetssökande. Eftersom man kan utgå från att informationskostnaderna för arbetsgivare och arbetssökande på "marknaden" för arbetskraft med handikapp, är ännu högre än på andra arbetsmarknader, är vägledarna i en unik position att sänka dessa kostnader på båda sidor av marknaden. Det förutsätter goda kunskaper om såväl sökande som arbetsplatser och ett förtroendefullt samarbete med arbetsgivare. Man kan inte komma ifrån att vägledningsverksamheten med detta synsätt får ett inslag av platsförmedlingsarbete. Men det är viktigt att inte slå in en kil mellan platsförmedlings- och vägledningsuppgifterna. Om platsförmedling för svårplacerade förpassas till slutet av servicekedjan utnyttjas inte vägledarnas unika förutsättning att verka som informationskanal, som förmedlande länk mellan arbetssökande och arbetsgivare.

För vägledningsarbetets kvalitet är det nödvändigt att även vägledarna har egen förstahandskännedom om arbetsmarknad och arbetsplatser. Därför förutsätts nu i princip alla vägledare göra upp planer för och genomföra besök hos arbetsgivare som ett sätt att bli bekanta med arbetsplatser, arbetsförhållanden, interna arbetsmarknader etc. Vägledarnas uppgift är inte endast att ge råd och stöd åt arbetssökande som inledningsvis inte har de bästa utsikter att få jobb. De ska också fungera som mellanhand mellan arbetsgivare och "svårplacerade" sökande. För många av dessa blir skälen

till att de är svåra att placera inte helt undanröjda genom att de får t ex arbetsmarknadsutbildning. Vägledningsarbete innebär inte sällan att övertyga arbetsgivare om att vissa arbetssökande är lämpliga för vissa, specifika arbetsuppgifter. Arbetsplaceringar kommer inte endast till stånd genom vakanser utan också genom att en anställningsmöjlighet skapas för "rätt" person. En viktig del i vägledaruppgiften kan därför vara att finna ut att en viss arbetssökande faktiskt har de egenskaper och den kapacitet som en arbetsgivare har nytta av. Sådan ackvirering av jobb förutsätter god kännedom om båda sidor av marknaden.

Förut har nämnts hur *aktivering och vägledning i grupp* tidigt började prövas inom arbetsförmedlingen och sedan togs upp som ett viktigt element i metodiken vid Ami. Olika slags vägledningsgrupper, jobb-klubbar, söka jobb-aktiviteter och målsökningsgrupper (att identifiera och formulera individuella mål är ett viktigt led i vägledningsprocessen) har vuxit fram och kommer numera till omfattande användning. I grupperna kan deltagarna hjälpa och stödja varandra, bistå varandra med uppslag, träna och lära in färdigheter tillsammans. När arbetssökande i en grupp som varit arbetslösa länge får jobb, så höjs motivationen för andra i gruppen.

Av internationella erfarenheter vet man att det är svårt att utveckla fungerande *ADB-system för vägledning*. Ett misstag som gjorts är att söka åstadkomma alltför sofistikerade system, som ska kunna bearbeta data för vägledning. Uppgiften att skapa ett vägledningssystem för arbetsmarknadsverket har därför angripits från annat håll. Man har valt att inte bygga ett avancerat system som bearbetar data utan stannat vid ett rent informationssystem. Sedan detta s k yrkessystem konstruerats och gjorts till föremål för praktiska prov infördes det vid arbetsförmedlingen år 1989.

Fastän enkelt så till vida att det är ett informationssystem, har det en komplex uppbyggnad som möjliggör en kvalificerad sökning i lagrad yrkes- och utbildningsinformation. Man kan söka i yrkesregistret t ex genom att ange visst yrke. Då kan man få fram bl a a) förteckning över andra yrken med sammanfallande arbetsuppgifter och/eller kvalifikationskrav, b) en lista som närmare beskriver arbetsinnehållet, c) exempel på krav och önskemål från arbetsgivare som ofta förekommer i till förmedlingen anmälda platser av detta slag och d) utbildningar som är adekvata för det sökta yrket. Utbildningsregistret innehåller information om yrkesinriktade utbildningar på olika nivåer: inom gymnasieskolan, högskolan, AMU, folkhögskolor, fristående skolor, internutbildning och Komvux. Sökningar kan göras bl a utgående från kursbenämning, inträdeskrav och skolform. (En närmare beskrivning av det ADB-baserade yrkessystemet finns i kapitel 6.)

Platsförmedlingen på nya vägar

Organisationen enligt PLOG var en åtgärd som på ett avgörande sätt stärkte arbetsförmedlingen och då särskilt dess platsförmedlingsfunktion. Utvecklingen av platsförmedlingsservicen har sedan fortsatt efter omorganisationen och på grund av den bestående högkonjunkturen under 80-talet delvis följt nya vägar. Särskilt ska uppmärksammas följande:

- Övergång till ett platsinriktat arbetssätt.
- Fortsatt satsning på att utöka kontakterna med arbetsgivare och att ge ökad rekryteringsservice åt arbetsgivare.
- Satsning på åtgärder för att underlätta och stimulera arbetssökandes egna sökande och för att dra till sig nya kategorier av arbetssökande.

Ett platsinriktat arbetssätt. Arbetssättet inom platsförmedlingsverksamheten var under tidigare decennier starkt sökandeinriktat i den meningen att sökprocesserna i stor utsträckning tog sin utgångspunkt i de arbetssökande. Förmedlingen tog emot anmälningar om lediga platser, registrerade och publicerade information om dessa och sökte bland de lediga jobben efter anställningsmöjligheter för de arbetssökande. För en del platser innebar detta arbetssätt att arbetsgivare inte fick några förslag eller fick vänta länge på förslag om lämplig sökande. Därför infördes under 70-talet en regelbunden uppföljning av kvarstående lediga platser.

Under 80-talet har man börjat tillämpa vad som kallas ett "platsinriktat" arbetssätt. Det innebär, att när en plats anmäls ska förmedlaren omedelbart sätta igång och söka efter lämpliga arbetssökande. I en effektiv platsförmedling ska naturligtvis både platser och sökande bilda utgångspunkt för förmedlingsåtgärder. För att tillspetsat uttrycka vikten av att ta vara på jobben har man myntat uttrycket: För platsförmedlingen är platserna utgångspunkten, för vägledningen däremot de sökande. Det kan nämnas att det platsinriktade arbetssättet också apostroferades i en budgetproposition (1985/86). Där stod det: "Ett platsinriktat arbete som syftar till att ta tillvara utbudet av lediga platser måste utgöra grunden i förmedlingens arbete."

Till den omläggning av platsförmedlingen, som skedde genom PLOG-reformen, hörde att företagen fördelades på platsförmedlarna. Var och en av dem som fick "sina" företag, vilka man skulle lära känna och vars rekryteringsuppdrag man skulle ta hand om. Vidare skulle större och medelstora kontor inte – som tidigare under försöken med öppen förmedling och åren därefter under 70-talet – fördela sökande på handläggare efter datumindelning baserat på de sökandes födelsedatum. De skulle i stället fördelas efter bransch eller yrke. I det här avseendet har man numera tagit steget fullt ut, så att man vid alla förmedlingskontor tillämpar en bransch- och/eller yrkesindelning av arbetet. Därmed har man åter fått en specialisering av det slag, som under uppbyggnadsåren under kriget utvecklades inom arbetsförmedlingen och som då visade sig vara till stor nytta för såväl arbetssökande som arbetsgivare.

Mer företagsservice. Vad gäller företagskontakterna har det under 80-talet varit en tydlig strävan att så tidigt som möjligt få grepp om arbetsgivares rekryteringsbehov. Det tillhör också förmedlarnas uppgift att med stöd av bidrag till arbetsgivare för utbildning av redan anställda söka lösa rekryteringsproblem genom ökad intern rörlighet. Framgång i det arbetet kan betyda att arbetsförmedlingen får tillgång till ingångsjobb som lättare kan tillsättas med förmedlingens sökande. Det är en uppgift som förutsätter goda kunskaper om arbetsplatser och interna arbetsmarknader. Det kan tilläggas att de handlingsprogram som nämndes i avsnittet ovan om verk-

samhetsplanering och uppföljning, "Verkstadsindustrin" och "Kommunala sektorn", ger uttryck för en strävan att vidareutveckla en effektiv branschförmedling.

Att förbättra kontakterna med arbetsgivarna står utan tvivel i samklang med förmedlingsverksamhetens syfte. Nära kontakter med arbetsgivare och goda kunskaper om arbetsplatser har stor betydelse för arbetsförmedlingens möjligheter att lösa sina uppdrag för arbetssökande och arbetsgivare på ett bra sätt. Satsningen på arbetsgivarna har emellertid under 80-talet gått längre än så. Ett försök med "utökad rekryteringsservice" som startade i ett län i slutet av decenniet, har fått efterföljare och det finns tankar på en vidareutveckling. Utökad rekryteringsservice i denna mening kan bland annat innebära att förmedlingen söker externt efter personal åt företaget, inhämtar närmare information om enskilda personer som kan komma ifråga, sammanställer deras kvalifikationer och eventuellt också gör ett slutligt urval. Detta motsvarar uppgifterna för en av företaget anlitad privat konsultfirma. Det användes på sina håll på 50-talet av tjänstemannaförmedlingen – senare nedlagd – och brännmärktes då av regeringens utredare som "överservice".

Mer självservice – vid sidan av ny teknikerförmedling. Platsförmedlingen under 80-talet har sålunda prövat nya vägar. Tendensen syns vara att ge den en ny, mer företagsliknande image ("arbetsförmedlingen – ett serviceföretag"). Därigenom har den på en del punkter brutit sig ur sin avgränsning och begränsning. Detta har emellertid också lett till att utvecklingen uppvisar en del till synes motstridiga drag. Å ena sidan har man utvecklat självservicen å andra sidan har man satsat på att nå grupper med speciell utbildning som företagen efterfrågar men som i högsta grad kräver och måste ges individuell förmedling.

Vid sidan av de öppna platslistor, som infördes 1968 och som sedan bibehållits, har man sålunda under 80-talet infört nya former av självservice. En sådan åtgärd är att skaffa s k "platsautomater". Det är terminaler med vars hjälp sökande på egen hand kan orientera sig om utbudet av lediga platser i hela landet (se vidare kap 6). På större orter har vidare öppnats centralt belägna förmedlingskontor, s k "Jobb-expo", med hög grad av självservice och kundvänliga öppettider.

Förutnämnda "jobb-klubbar" och "söka-jobb-kurser" har fått spridning även inom platsförmedlingen. Sådana arrangemang görs för att lära arbetslösa att bättre söka jobb på egen hand. Egentligen har dessa metoder sitt ursprung i en helt annan tid och miljö. De har hämtats från 60-talets USA och från Kanada. De infördes där i områden med hög arbetslöshet, liten tillgång på jobb och små resurser på förmedlingen. Metoderna övertogs av jourpsykologer vid arbetsförmedlingen och utvecklades vidare av Ami, något som skedde under konjunkturnedgången i slutet av 70-talet respektive i början av 80-talet och då upplevdes som i hög grad motiverat. Centralt i de budskap som lämnas till de arbetslösa är att "det är ett heltidsjobb att söka arbete". Detta kan vara viktigt, även i en högkonjunktur, när det gäller personer med svag ställning på arbetsmarknaden som behöver en hel del

handledning i konsten att söka arbete. Metoderna har t ex använts för arbetslös ungdom som enligt uppgift eljest ägnat i genomsnitt endast en halvtimme i veckan åt att söka jobb. Ett annat ursprung har denna metodik i en pedagogisk erfarenhet att grupparbete ofta ger större engagemang än att vara hänvisad enbart till sig själv.

En långt ifrån oviktig förändring för såväl platsförmedlings- som vägledningssökande är omorganisationen av arbetet i förmedlingarnas kundmottagningar. Det är tredje gången sedan 1968, då kundmottagningar först kom till, som uppgifterna där har ändrats. Nu har det åter blivit dags för en ändring, denna gång genom att förstärka dem. Erfarna platsförmedlare och vägledare ska arbeta i kundmottagningen och namnet har ändrats till "servicecenter". Ett syfte är att sökande som klarar sig med enklare platsförmedlings- och vägledningsservice ska kunna få sådan direkt och inte behöva vänta och beställa tid för samtal med platsförmedlare eller vägledare. Man talar i det fallet om "direktservice". Därmed har kundmottagningen fått en än mer markerad funktion inom kontoret än den erhöll 1974 genom modifiering av den öppna förmedlingen. Då ledde förstärkning av personalen där till att det uppstod "en förmedling i två steg", en enklare i kundmottagningen och en annan på sektionerna – något som ändrades genom PLOG. Möjligt är att just kundmottagningarnas funktion behöver anpassas till olika konjunkturlägen.

Till åtgärder för att dra ner tidsinsatsen för enskilda sökande hör en uppmjukning av kontrollrutinerna för arbetslösa med kassa- och KAS-ersättning, något som skedde under försöken med öppen förmedling 1968–71 och nu återigen har genomförts. Då frågan togs upp i serviceprogrammet var det med denna ändring i tankarna. Med den högkonjunktur som följde har någon kritik från de arbetslösa om att de får för lite service inte kommit fram, vilket skedde då arbetslösheten gick upp i början av 70-talet. Det kan i det här sammanhanget nämnas att den andel av arbetsmarknadsverkets utgifter som går till kontant stöd vid arbetslöshet har ökat. Under 70-talet låg den andelen kring 10 procent, därefter ökade den successivt under 80-talet och uppgick budgetåret 1988/89 till 30 procent.

Samtidigt som förmedlingen alltså på olika sätt sökt minska tidskrävande platsförmedlingsservice, har den också vidtagit åtgärder i motsatt riktning. Det har framför allt skett genom insatser för att dra till sig nya sökandekategorier som kräver *större individuella förmedlingsåtgärder*, framför allt bland välutbildade som företagen efterfrågar. Särskilda "teknikerförmedlingar" har inrättats för tekniska yrken samt data- och ekonomiyrken. Sådana specialförmedlingar finns numera i alla län. Detta innebär att man återupplivat delar av den likaledes starkt individuellt inriktade tjänstemannaförmedlingen, som begravdes i tysthet 1968.

De nya specialförmedlingarna bedriver ett mycket utåtriktat arbete, t ex genom att delta i fackmässor, samverka med högskolor och bedriva en riktad marknadsföring genom annonser i fackpress och i reklam-TV. Teknikerförmedlarna kan via sina persondatorer komma i kontakt med en gemensam databas, så att uppgifter om lediga platser inom deras område och annan information snabbt kan spridas.

Förändrat och bestående i 80-talets arbetsförmedling

Under 80-talet skedde en fortgående förbättring i konjunkturen. Det blev ökad tillgång på arbete. Särskilda insatser för att hålla arbetslösheten nere minskade. AMS valde i det läget – för första gången sedan sin tillkomst – att inte förstärka organisationen personellt. Förmedlingen kunde inrikta sitt arbete på att mer specifikt tillgodose näringslivets behov av arbetskraft.

I verkets serviceprogram 1984 aviserades reformer – uppräknade i början av detta avsnitt – som efter utredning genomförts. Ett par större organisationsförändringar, inrättandet av arbetsförmedlingsnämnder som ersatte distriktsarbetsnämnderna samt ändringar av AMS inre organisation, kommer att närmare redovisas i ett appendix till kapitlet.

I fråga om arbetsförmedlingens organisation och arbetsformer har förändringar gjorts som kort beskrivits i det föregående. Av mest övergripande betydelse har varit utvecklingen av verksamhetsplaneringen med övergång till målstyrning och utbyggnad av system för uppföljning av förmedlingens insatser. Verksamheten vid Ami har konsoliderats och fått stor betydelse för både vägledningen inom arbetsförmedlingen och platsförmedlingen.

Störst har förändringarna varit inom platsförmedlingen, som förefaller ha expanderat under högkonjunkturen (trots lokala uppföljningssystem har man dock inte kunnat redovisa resultat i form av rikssiffror över tillsatta platser, jämförbara med tidigare perioder). Förmedlingen har utvecklat ett mer platsinriktat arbetssätt och utmärks av att ge mer service åt arbetsgivare än tidigare. Inom förmedlingen har specialiserade expeditioner i alla län inrättats för tekniska yrken, data- och ekonomiyrken. Samtidigt har en inriktning skett mot mer självservice för andra arbetssökande. En mycket stor resurs, som tidigare utvecklats och nu tagits i bruk, utgör platsförmedlingens ADB-system. Till detta har kommit bl a ett ADB-baserat informationssystem för vägledning.

I serviceprogrammets första punkt skrev Allan Larsson: "Arbetsförmedlingens nya organisation enligt PLOG ligger fast." Genom de redan beslutade förändringarna fanns utrymme för en anpassning till lokala behov. – Hur har det då gått med PLOG-reformen sedan dess? Vi ska avsluta vår översikt över förändrat och bestående inom arbetsförmedlingen under 80-talet med en analys av PLOG-organisationen utifrån denna fråga. Hur såg PLOG ut i augusti 1984 och vad fanns kvar vid utgången av 1989?

Tablå över arbetsförmedlingens organisation efter genomförandet av PLOG i aug 1984 och utveckling därefter till utgången av 1989.

Kolumn 1	Kolumn 2	Kolumn 3
Förändringar enligt PLOG inom olika områden genomförda aug 1984	**PLOG-förändringar som består/eller vidareutvecklats t o m 1989**	**Områden där utvecklingen tagit en annan riktning**
1. *Platsförmedlare* för väsentligt mer företagsinriktat arbete och för mer individuell förmedlingshjälp åt sökande men med begränsade arbetsförberedande uppgifter.	Funktionerna består. Under den långa högkonjunkturen har platsförmedlingsfunktionen utvecklats starkt. (Fördjupade företagskontakter och specialisering, teknikerförmedlingen t ex.)	
Arbetsvägledare, en större personalgrupp än tidigare arbetsvårdare och yrkesvägledare tillsammans, för att ge mer hjälp åt sökande som behöver stöd av vägledning och arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att få arbete.	Än så länge har vägledningsfunktionen inte utvecklats lika mycket. Ett närmande har skett mellan Ami och vägledningen vid arbetsförmedlingen. Anm. Beteckningen arbetsvägledare har ersatts med vägledare.	
2 *Kontorscheferna*: Större tonvikt vid intern planering av arbetet och egentlig arbetsledning. Minskning av externa uppgifter; deras tidigare samarbete med företag och lokala organ tas över av platsförmedlare och vägledare.	Chefsrollen har ytterligare förstärkts. Betydande satsning på chefsutbildning och chefsutveckling för att öka kompetensen vad gäller just planering och arbetsledning.	Arbetsförmedlingsnämnder har tillkommit med kontorscheferna som vice ordförande. Förändringen har inneburit att cheferna har fått stora nya externa uppgifter. De externa kontakter som har ökat genom uppgifterna i arbetsförmedlingsnämnderna gäller organisationer och myndigheter, inte enskilda företag.
3 Ökade uppgifter för *biträdespersonal i kundmottagningen*.		Ambitionsnivån har höjts för den service som ges i kundmottagningarna. Därför: Handläggare, t o m erfarna sådana, och ingen biträdespersonal i kundmottagningarna. Införandet av ADB-stöd har gett betydande rationaliseringsvinster (och kommer att ge ännu mer sådana). Behovet av biträdespersonal har därför minskat och kommer att fortsätta att minska. Se även pkt 7 nedan.

Kolumn 1	Kolumn 2	Kolumn 3
Förändringar enligt PLOG inom olika områden genomförda aug 1984	**PLOG-förändringar som består/eller vidareutvecklats t o m 1989**	**Områden där utvecklingen tagit en annan riktning**
4 Anpassning av andelen fasta tjänster för handläggare efter regionala behov inom intervallen 50–70% för platsförmedlare och 30–50% för vägledare.	Av ca 3 450 handläggare (årsarbetare) är ca 2 200 (64%) platsförmedlare och ca 1 250 (36%) vägledare.	
5 *Färre små sektioner vid kontoren* för att få mer intakta arbetslag under företagsbesök och annat externt arbete för personalen.		Sektionsindelning enligt tidigare mönster har slopats. I stället branschindelade arbetsgrupper. Allmänt gäller att centralt fastlagda formella organisationsstrukturer har lösts upp. Genom att större kontor har delats upp i flera självständiga stadsdelskontor har sektionsbegreppet automatiskt försvunnit.
6 *Fördelning av sökande* på handläggare: Efter yrken på stora kontor, efter yrken eller födelsedatum på medelstora kontor.	Datumindelning har upphört. Utvecklingen har gått i riktning mot branschindelning av förmedlingsarbetet och där så är möjligt även specialisering på yrken.	
7 *Tidigare ordercentraler* med biträdespersonal för att ta emot anmälan av lediga platser ersätts av att varje kontaktperson/platsförmedlare tar emot sitt företags platser.	Ordercentraler finns inte längre kvar. Kontaktpersonerna/platsförmedlare tar emot anmälningar av lediga platser från sina företag.	
8 *Uppgifter för varje platsförmedlare som kontaktperson* med bestämda företag för att ta emot och följa upp företagets lediga platser och för att som en reguljär del i arbetet besöka sina företag och lära känna rekryteringsbehov och anställningskrav vid dem.	Man har satsat starkt på en utökning och fördjupning av företagskontakterna. Inriktning på att utveckla även vägledarnas företagskontakter.	

Kolumn 1	Kolumn 2	Kolumn 3
Förändringar enligt PLOG inom olika områden genomförda aug 1984	**PLOG-förändringar som består/eller vidareutvecklats t o m 1989**	**Områden där utvecklingen tagit en annan riktning**
9 *Arbets- och tidsplanering* införs vid kontoren, kopplat till verksamhetsplanering.	Tidsplaneringen är betydelsefull: Man har tidsbokade besök av sökande, schema för tjänstgöring i kundmottagning, inbokade gruppaktiviteter (vägledningsgrupper, sökajobb grupper m m). Systemet för verksamhets- och arbetsplanering har utvecklats – stark tonvikt på målformulering, prioriteringar och resultatuppföljning.	
10 En förstärkning av kontorsorganisationen innebärande *tillskott av personal*.		Personaltillskottet har uteblivit. Antalet årsarbetare: Af 1982/83 5 270 1989/90 (prel) 5 188 Ami 1982/83 2 138 1989/90 (prel)1 994
11 En uppdelning av de största kontoren i *stadsdelskontor*.	Den utvecklingen gick långsamt i början, men har på senare tid tagit stark fart. Antalet kontor har därigenom ökat från ca 260 år 1979 till ca 390 år 1989.	
12 Ändrad *distriktsorganisation*.		Distriktskontoren som regionala myndigheter upphörde 1987. Nu finns det endast *en* myndighet i varje län: länsarbetsnämnden. Arbetsförmedlingsnämnder, i princip en i varje kommun, har inrättats som delegationer till länsarbetsnämnderna.
13 *Modell för personalfördelning* inom varje län att användas av länsarbetsnämnderna vid omfördelning av vakanta tjänster mellan kontor inom länen.	En sådan modell tillämpas.	

Kolumn 1	Kolumn 2	Kolumn 3
Förändringar enligt PLOG inom olika områden genomförda aug 1984	**PLOG-förändringar som består/eller vidareutvecklats t o m 1989**	**Områden där utvecklingen tagit en annan riktning**
14 *Ökad personalutbildning* inom arbetsförmedlingen.	Man har under senare år satsat mycket starkt på utbildning. I synnerhet chefsutbildningen har utvecklats mycket, men även betydande satsningar på kompetensutveckling för alla personalkategorier.	
15 *Uppföljningar av verksamheten* vid länets arbetsförmedlingar inlagda som en reguljär del av länsarbetsnämndernas förmedlingsavdelningars arbete.	Länsarbetsnämndernas roll att följa upp arbetsförmedlingarnas verksamhet introducerades på allvar av PLOG. Den rollen har i hög grad förstärkts under senare år i samband med den starkt ökade inriktningen mot målstyrning.	

En genomgång av de tre kolumnerna i denna översikt visar, att PLOG-organisation så gott som genomgående har bestått och utvecklats. Endast på fyra av de 15 beslutspunkterna har utvecklingen tagit en annan riktning: personaltillskottet har upphört, distriktsorganisationen har ersatts av arbetsförmedlingsnämnder – där kontorschefen är vice ordförande, kundmottagningarna kallas "servicecentra" och har förstärkts med handläggare, sektionsindelningar på kontoren har ersatts av branschinriktade arbetsgrupper. Viktig är den utveckling mot målstyrning och resultatuppföljning som knutits till verksamhetsplaneringen.

Den nya organisationens utformning gjordes med tanke på att kunna hålla i olika konjunkturer. Den genomfördes och blev ett stöd i en svår lågkonjunktur åren 1980–84. Den har därefter fungerat och utvecklats i en lång högkonjunktur under perioden 1985–89. Det verkar alltså finnas förutsättningar för att den i sina grunddrag ska kunna bestå.

Appendix

Nuvarande organisation av arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna samt arbetsförmedlingsnämnderna

Översikt

Arbetsmarknadsverket omfattar *arbetsmarknadsstyrelsen* (AMS) och en *länsarbetsnämnd* i varje län. AMS har en *verksledning*, ett *kansli* och tre *delegationer*. Till länsarbetsnämnderna hör den offentliga *arbetsförmedlingen* och *arbetsmarknadsinstituten*. Länsarbetsnämnderna har ett *kansli*. Till länsarbetsnämnderna hör också *arbetsförmedlingsnämnder* och en särskild *delegation*.

Enligt förordningen med instruktion för arbetsmarknadsverket är AMS huvuduppgifter:[93]

- att leda, samordna och utveckla den arbetsmarknadspolitiska verksamheten inom landet,
- att sätta upp mål och riktlinjer för verksamheten vid länsarbetsnämnderna samt följa upp och utvärdera resultatet av deras verksamhet,
- att fördela de resurser som ställs till förfogande av statsmakterna.

Länsarbetsnämndernas främsta uppgifter är, enligt samma förordning, att leda, samordna och utveckla den arbetsmarknadspolitiska verksamheten inom respektive län.

Arbetsmarknadsverket leds av en styrelse som består av 13 ledamöter och generaldirektören som ordförande. I styrelsens arbete deltar dessutom två representanter för verkets personal.[94] Dessa har inte rösträtt i styrelsen men i övrigt alla en ledamots rättigheter. I enlighet med instruktionen för arbetsmarknadsverket har styrelsen följande sammansättning:

Ordförande (generaldirektören)

Ledamöter som utses efter förslag från:	
Staten som arbetsgivare	1 ledamot
Svenska kommunförbundet	1 ”
Landstingsförbundet	1 ”
SAF	3 ledamöter
LO	3 ”
TCO	2 ”
SACO/SR	1 ledamot
Oberoende företrädare	1 ”
Personalföreträdare (ej rösträtt)	2 ledamöter

[93] SFS 1988:1139 Förordning med instruktion för arbetsmarknadsverket.
[94] SFS 1974:224 Kungörelse om personalföreträdare i statlig myndighets styrelse m m.

Parternas ledamöter i arbetsmarknadsverkets styrelse utses av regeringen efter förslag från organisationerna, som har visat att de fäster stor vikt vid uppdraget genom att nominera tjänstemän på betydelsefulla poster inom respektive organisation.

Vid AMS finns en *arbetslöshetsförsäkringsdelegation* som ska följa utvecklingen av det kontanta stödet till arbetslösa och besluta i ärenden som gäller erkända arbetslöshetskassor och rätt till kontant arbetsmarknadsstöd. Dessutom finns det två rådgivande delegationer, en för *yrkesinriktad rehabilitering* (YR-delegationen) och en kulturarbetsdelegation. YR-delegationen ska följa och stödja utvecklingen av anställningsfrämjande åtgärder för handikappade och verka för en samordning av statliga, kommunala och andra åtgärder för att tillvarata handikappades arbetsförmåga. Kulturarbetsdelegationen ska följa utvecklingen och föreslå åtgärder som kan förbättra förhållandena på kulturarbetsmarknaden.

Länsarbetsnämndernas styrelser har följande sammansättning:

Ordförande (landshövdingen)
Vice ordförande (länsarbetsdirektören)

Ledamöter som utses av AMS efter förslag från:

Landstinget	1 ledamot
Svenska kommunförbundet	1 "
SAF	2 ledamöter
LO	2 "
TCO	1 ledamot
SACO/SR	1 "
Personalföreträdare (ej rösträtt)	1 ledamot

Vid länsarbetsnämnden finns en rådgivande delegation för *yrkesinriktad rehabilitering och andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder för handikappade*. Även de *arbetsförmedlingsnämnder* som nämndes ovan är inrättade som delegationer vid länsarbetsnämnden. De beskrivs närmare längre fram.

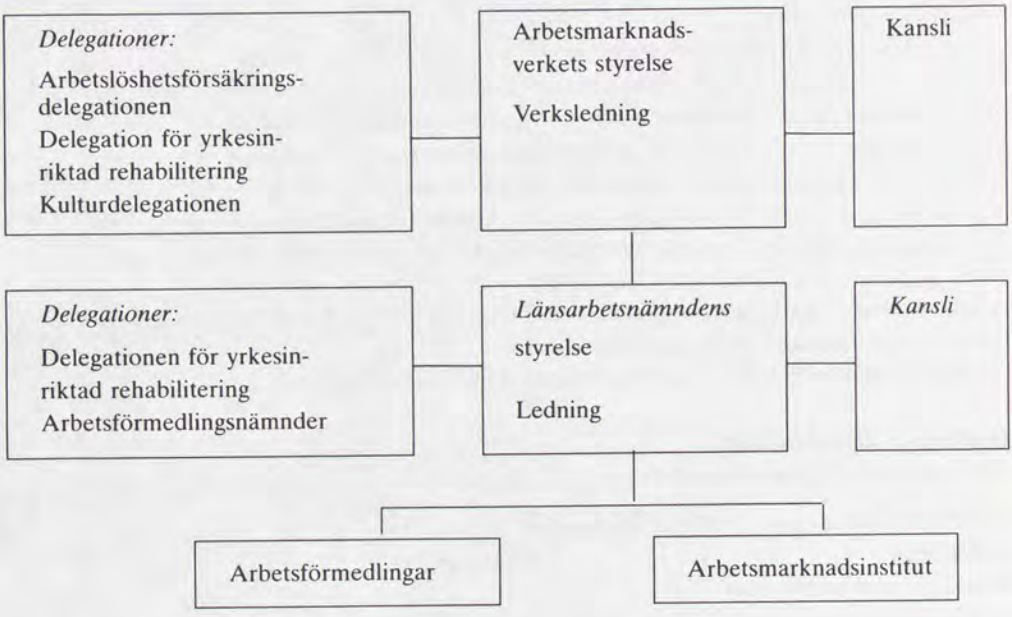
Fältorganisation består av ca 390 arbetsförmedlingskontor och specialförmedlingar och 83 arbetsmarknadsinstitut med 16 filialer.

Fördelningen av personalstyrkan inom arbetsmarknadsverket är följande (preliminära uppgifter för budgetåret 1989/90):

	Antal årsarbetare	Procentuell andel av verkets personalresurser
AMS	490	5%
Länsarbetsnämndernas kanslier	1 700	18%
Arbetsförmedlingar	5 190	55%
Arbetsmarknadsinstitut	1 990	21%
Totalt	9 370	

Källa: AMS personalstatistik

Arbetsmarknadsverkets organisation kan sammanfattande beskrivas med följande tablå:



AMS organisation

En *ny organisation av AMS* trädde i kraft den 1 juli 1985. Huvuddragen i den tidigare organisationen hade då bestått sedan början av 1970-talet. I enlighet med budgetpropositionen 1981 hade det dock skett justeringar av enhetsuppdelningen på AMS. Det rörde sig om förändringar som motiverades av arbetsförmedlingarnas omorganisation enligt PLOG och av att den nya stiftelseorganisationen för skyddat arbete (nuvarande Samhall) samt den nya organisationen för yrkesinriktad rehabilitering (arbetsmarknadsinstituten) hade startat sin respektive verksamhet den 1 januari 1980.

Enheterna vid AMS har två huvuduppgifter: att var *stab* åt verksledningen och att ge *service* åt fältorganisationen. I stabsuppgiften ingår att göra utredningar om utvecklingen på arbetsmarknaden och om behovet av åtgärder, att ta fram underlag för resursfördelningen, att biträda verksledningen med att utarbeta handlingslinjer (policy) för verksamheten samt att svara för uppföljning, kontroll och utvärdering av verksamheten. Serviceuppgiften innebär att bistå länsarbetsnämnder, arbetsförmedlingar och arbetsmarknadsinstitut och att ställa specialisttjänster till förfogande för särskilda uppgifter (personalutbildning, ADB, m m).

Däremot har enheterna inte rätt att ge direktiv till länsarbetsnämnder, arbetsförmedlingar och arbetsmarknadsinstitut.

Andra uppgifter för AMS kansli är utvecklingsarbete och extern information om verksamheten samt beslut i frågor där en riksbedömning är

nödvändig eller beslut som enligt statsmakterna inte kan delegeras, som t ex vissa besvärsärenden.

Med organisationsförändringen 1985 ville man:

- stödja utvecklingen mot ökad målstyrning,
- förbättra samordningen vad gäller direktiv till och riktlinjer för fältorganisation,
- förbättra samordningen inom AMS

Vid AMS finns numera följande enheter:

1	Platsförmedlingsenheten	8	Ekonomienheten
2	Vägledningsenheten	9	Enheten för administ. utveckling
3	Utbildningsenheten	10	Informationsenheten
4	Försäkringsenheten	11	Juridiska enheten
5	Utredningsenheten	12	Personalenheten
6	Bygg- och planeringsenheten (a)	13	Personalutbildningsenheten
7	Försvarsenheten (b)	14	Enheten för AMS internservice

a Arbetar med planering, uppföljning och kontroll av beredskapsarbeten och med planering av sysselsättningen inom byggnadsverksamheten.

b Arbetar med frågor som rör totalförsvarets civila del och planlägger arbetskraftens användning vid krig eller krigsfara.

I verksledningen ingår:	*Ansvarsområde (siffrorna anger motsvarande enheter):*
Generaldirektör Överdirektör Förmedlingsdirektör	Platsförmedlings-, vägledning- och försäkringsfrågor (1,2,4).
Utbildningsdirektör	Frågor gällande arbetsmarknadsutbildning samt yrkes- och utbildningsinformation (3).
Administrativ direktör	Frågor gällande ekonomi, intendentur, administrativ utveckling, information (8–11, 14).
Personaldirektör	Personal- och personalutbildningsfrågor (12,13)

Chefen för försvarsenheten (7) rapporterar direkt till generaldirektören och cheferna för utredningsenheten (5) respektive bygg- och planeringsenheten (6) direkt till överdirektören.

Länsarbetsnämndernas organisation

Den ökade målstyrningen förutsatte en ändring även av *länsarbetsnämndernas kanslier*, för vilka en ny organisation trädde i kraft den 1 juli 1986.

Enheterna vid länsarbetsnämnderna ska fungera som staber åt nämndernas styrelser och ledningar och som serviceorgan för arbetsförmedlingar och arbetsmarknadsinstitut. För att upprätthålla en klar skiljelinje mellan styrning och service är det uttalat att enheterna inte har rätt att ge direktiv till arbetsförmedlingar och arbetsmarknadsinstitut. Det är länsarbetsnämndens

styrelse och verkställande ledning som fattar beslut om riktlinjer och direktiv för verksamheten.

I den grundmodell som nu tillämpas på de flesta håll finns följande enheter:

1 Samordnings- och utvecklingsenheten
2 Platsförmedlingsenheten
3 Vägledningsenheten
4 Utbildningsenheten
5 Bygg- och planeringsenheten
6 Administrativa enheten

De avdelningar som fanns i den tidigare organisationen av länsarbetsnämndernas kanslier var indelade i ett flertal funktioner som ofta endast innefattade en eller ett par tjänstemän. För att förbättra samordningen och få en bättre flexibilitet är däremot grundprincipen i den nya organisationen att enheterna inte ska var uppdelade (undantag finns vid större länsarbetsnämnder där vissa enheter kan vara sektionsindelade). Principen innebär också ett minskat antal beslutsnivåer.

Samordnings- och utvecklingsenheten arbetar med organisationsutveckling och administrativ utveckling samt med samordning av verksamhetsplaneringen.

Tyngdpunkten på arbetet inom *platsförmedlingsenheten* ligger på metodutveckling, personalutbildning och uppföljning av platsförmedlingsverksamheten. Varselfrågor och frågor om arbetslöshetsförsäkring och kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) hör också till enhetens ansvarsområde.

Vägledningsenhetens uppgifter är metodutveckling, utbildning och uppföljning beträffande vägledning och program för grupper med en svag ställning på arbetsmarknaden. En betydelsefull funktion är att medverka till att utveckla samverkan mellan arbetsförmedlingar och arbetsmarknadsinstitut.

Utbildningsenhetens viktigaste uppgift är att planera den arbetsmarknadsutbildning som platsförmedlarna behöver ha tillgång till för att tillfredsställa arbetsgivarnas rekryteringsbehov och som vägledare behöver för att underlätta för sökande att få arbete. Till enhetens ansvarsområde hör också att ta fram underlag för anvisningar och handlingslinjer rörande användningen av arbetsmarknadsutbildning och att handlägga vissa enskilda utbildningsärenden som inte delegeras, t ex besvärsärenden.

Efter det att planeringen av sysselsättningsskapande åtgärder har lagts om och den administrativa hanteringen rationaliserats kvarstår behovet av särskild kompetens för sysselsättningsplaneringen inom byggbranschen och för planeringen av beredskapsarbeten av investeringskaraktär. Detta är uppgifter som hör till *bygg- och planeringsenheten*. Därtill kommer, framför allt i skogslänen, arbete med regionalpolitiskt stöd. Även försvarsplanläggningen hör till enhetens uppgifter.

Den *administrativa enheten* svarar för ekonomifrågor och personaladministration. Till enhetens uppgifter hör även frågor gällande arbetsmiljö, personalutveckling och personalutbildning, områden där det har skett en

ökad satsning under senare år.

För den verkställande ledningen inom länsarbetsnämnden har det, liksom vid AMS, inrättats en *ledningsgrupp*. I den ingår länsarbetsdirektören samt cheferna för enheterna vid länsarbetsnämndens kansli. Liksom i den tidigare organisationen finns det en biträdande länsarbetsdirektörer som, till skillnad mot förut, har ett eget ansvarsområde. Vid de flesta av landets länsarbetsnämnder är det, i överensstämmelse med grundmodellen, chefen för samordnings- och utvecklingsenheten som är biträdande länsarbetsdirektör.

Arbetsförmedlingsnämnderna

I samband med förändringar i arbetsmarknadsverkets organisation och arbetsuppgifter under 1970-talet delades landet in i arbetsförmedlingsdistrikt med distriktskontor och lokalkontor. Distriktsarbetsnämnder infördes på försök den 1 januari 1977 och permanentades den 1 juli 1979, då de omvandlades från rådgivande organ till styrelser för arbetsförmedlingarna.

I en proposition 1986 föreslog emellertid regeringen att organisationen av arbetsförmedlingen med distriktsarbetsnämnder, distriktskontor och arbetsförmedlingsdistrikt skulle slopas.[95] (Förslaget överensstämde med vad AMS hade framfört i en tidigare skrivelse som även hade varit föremål för remissbehandling.) I stället skulle det införas en organisation med kommunanknutna *arbetsförmedlingsnämnder* med företrädare för arbetsmarknadens parter och respektive kommun.

Sådana nämnder inrättades den 1 januari 1987 som delegationer inom länsarbetsnämnden som därmed blev den enda arbetsmarknadsmyndigheten i länet. Samtidigt slopades indelningen av arbetsförmedlingar i distriktskontor och lokalkontor.

Arbetsförmedlingsnämnderna är länsarbetsnämndernas lokala samverkansorgan vars huvuduppgifter är att:

- samordna arbetsmarknadsmyndighetens, kommunernas och parternas insatser och resurser så att största möjliga effekt uppnås,
- delta i utformningen av arbetsmarknadspolitiken lokalt genom att aktivt medverka i planering och uppföljning av förmedlingsverksamheten och de arbetsmarknadspolitiska insatserna samt bidra med underlag till länsarbetsnämndernas övergripande planering av verksamheten,
- ta de initiativ som behövs för att tillgodose behov på den lokala arbetsmarknaden.

I en arbetsförmedlingsnämnd, vars ledamöter utses av länsarbetsnämnden, finns företrädare för länsarbetsnämnden (en av dess chefstjänstemän är ordförande i nämnden), arbetsförmedlingen, kommunen och lokala representanter för SAF, LO, TCO och SACO/SR. Till skillnad från de tidigare distriktsarbetsnämnderna är arbetsförmedlingsnämnderna inte styrelser för myndigheter, varför kungörelsen om personalföreträdare inte gäller. Ändå

[95] Proposition om arbetsmarknadsverkets ansvarsområde m m, prop 1985/86:138

deltar, i överensstämmelse med intentionerna i regeringens proposition, en personalrepresentant i nämndens arbete.

Enligt verksförordningen och förordningen med instruktion för arbetsmarknadsverket är det länsarbetsdirektören, inte länsarbetsnämndens styrelse, som beslutar om vilka befogenheter arbetsförmedlingsnämnden ska ha. Innan beslut om delegering till nämnden bör dock länsarbetsdirektören höra länsarbetsnämndens styrelse. Beslut om mål och riktlinjer för verksamheten i länet och i viktigare ärenden om samhällsstöd får inte delegeras. Sådana beslut får endast fattas av länsarbetsnämndens styrelse. Länsarbetsnämnderna har därför att noga klargöra arbetsförmedlingsnämndernas roll, uppgifter och befogenheter. Detta ska komma till uttryck i länsarbetsnämndernas beslutsordningar.

I regeringens proposition om införandet av arbetsförmedlingsnämnder underströks vikten av att nämnderna får ett reellt inflytande över den lokala användningen av arbetsmarknadspolitikens medel. Därför bör, enligt propositionen, nämnderna behandla konkreta frågor om planering, samordning och uppföljning av verksamheten vid arbetsförmedlingar och arbetsmarknadsinstitut och frågor rörande arbetsmarknadspolitiska insatser på den lokala arbetsmarknaden. Det kan t ex gälla sådant som att samordna arbetsmarknadsmyndighetens, kommunens och parternas insatser i samband med omfattande rekrytering till företag eller vid mer omfattande varsel och friställningar. Andra uppgifter kan vara att besluta om t ex fördelning av beredskapsarbeten och lönebidrag och deras inriktning på sökandegrupper, om utbildningsinsatser för att tillgodose lokala behov av arbetskraft och om riktlinjer för beslut om bidrag till kurskostnader vid företagsförlagd utbildning. Ärenden som rör enskilda individer ska däremot normalt inte behandlas i nämnden.

Tabellbilaga 1 till kapitel 5
Länsarbetsnämndernas och arbetsförmedlingens personal åren 1940–1989
Lan=länsarbetsnämnderna, AF=arbetsförmedlingen

År	Lan+AF	År	Lan+AF	Därav AF
1940	355	71/72	4 354[3)]	3 135
1941	536	72/73	4 698	3 442
1942		73/74	4 988	3 575
1943		74/75	5 346	3 930
1944		75/76	5 583	4 113
1945	2 019	76/77	5 684	4 211
1946	1 782	77/78	5 907	4 385
1947	1 825	78/79	6 173	4 620
1948	1 526			
1949	1 526	79/80	5 491	4 797
		80/81		
1950	1 526	81/82	7 582	5 583
1951	1 399	82/83	7 457	5 509
1952	1 423	83/84	7 013	5 105
1953	1 437	84/85	7 088	5 181
1954	1 439	85/86	7 418[4)]	5 406
1955	1 441	86/87	7 338	5 415
1956	1 574[1)]	87/88	7 318	5 500
1957	1 523	88/89	6 890	5 188
1958	1 541			
1959	1 573			
1960	1 635			
1961	1 798			
1962	2 090			
1963	2 250			
1964	2 395			
1965	2 510			
65/66	2 603[2)]			
66/67	2 741			
67/68	2 784			
68/69	2 893			
69/70	2 986			
70/71	3 100			

Källor: År 1940, uppgift i Berndt Öhman, Meddelanden från utredningsbyrån, nr 1970:17, AMS. Åren 1941–47 Statens arbetsmarknadskommissions verksamhetsberättelser. Åren 1948–88 AMS verksamhetsberättelse.

Anm: Omläggningar av statistiken
1) Ändring fr o m 1956, redovisad i AMS verksamhetsberättelse 1962
2) Övergång till budgetårsredovisning fr o m 1965/66.
3) Ändring i samband med övergång till ny organisation, bl a med resultat att uppgifter om arbetsförmedlingens personalantal lämnas fr o m 1971/72.
4) Fr o m 1985/86 ingår tillfälligt anställd personal som årsarbetskraft.

Tabellbilaga 2 till kapitel 5
Den kommunala arbetsförmedlingen 1902–1939: Platsförmedlingens omfattning

År	Arbetssökande	Lediga platser	Tillsatta platser
1902		824	687
1903		9 229	8 463
1904		12 817	9 227
1905		18 379	12 322
1906	27 725	51 251	31 148
1907		64 532	36 623
1908		67 135	39 762
1909		84 548	52 044
1910		103 579	67 010
1911		125 024	84 802
1912	80 411	152 545	105 032
1913		186 685	117 931
1914	135 846	191 813	138 162
1915		219 394	164 171
1916		265 735	181 902
1917		269 433	184 510
1918		255 003	189 563
1919		272 791	175 030
1920	150 597	267 907	170 185
1921	270 393	260 820	205 131
1922	296 751	282 936	238 122
1923	225 410	273 342	222 340
1924	214 676	266 082	215 271
1925	220 732	242 794	201 420
1926	220 105	247 286	202 738
1927	222 113	261 545	211 997
1928	222 080	265 087	215 590
1929	222 472	292 369	232 254
1930		302 653	236 657
1931		319 971	244 150
1932		302 926	219 191
1933		331 665	229 027
1934	473 221	312 486	257 123
1935	395 849	346 040	266 120
1936	338 243	401 298	301 414
1937	326 674	472 945	353 944
1938	347 451	474 096	360 606
1939	378 478	564 966	436 080

Källor: Arbetssökande 1906 och 1914 Skogh, Arbetets marknad (1963); 1906 SOU 1946:44; 1920–29 SOU 1931:20; 1934–39 SOU 1946:44
Lediga och tillsatta platser Sociala meddelander resp år.

Tabellbilaga 3 till kapitel 5
Den statliga arbetsförmedlingen 1940–1989: Platsförmedlingens omfattning

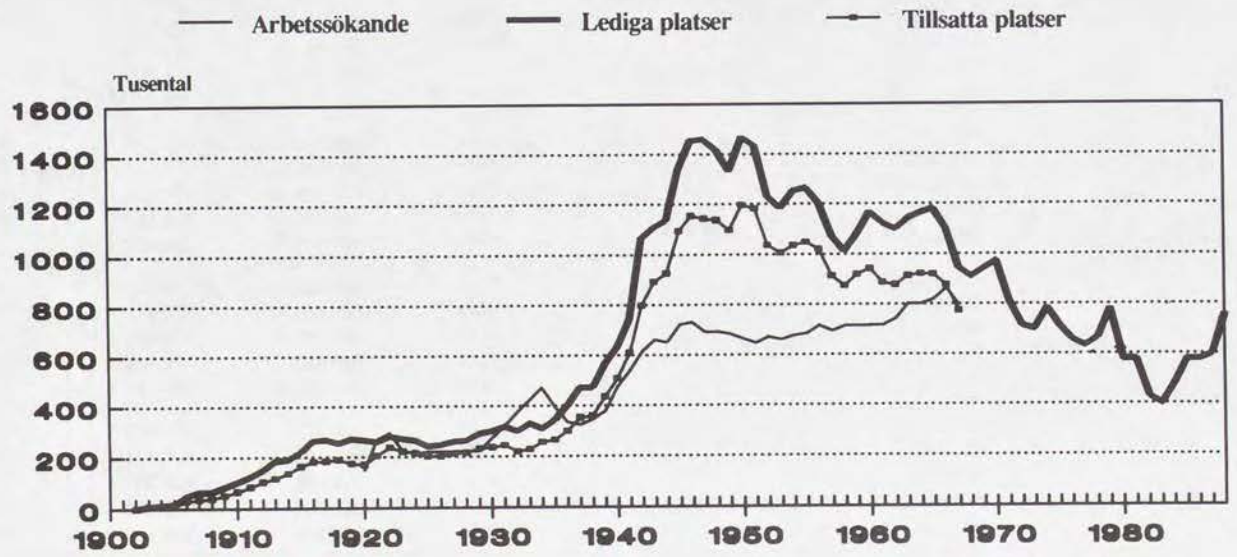
År	Arbetssökande	Lediga platser	Tillsatta platser
1940	476 349	634 976	509 897
1941	539 688	746 200	609 210
1942	614 041	1 068 878	798 152
1943	662 020	1 111 479	893 265
1944	651 788	1 138 133	926 031
1945	722 569	1 341 068	1 095 945
1946	732 036	1 455 444	1 155 260
1947	692 369	1 460 378	1 144 969
1948	693 070	1 417 228	1 138 487
1949	684 088	1 331 067	1 099 835
1950	665 554	1 469 337	1 196 184
1951	647 580	1 435 046	1 181 885
1952	671 632	1 232 447	1 038 023
1953	660 903	1 183 222	1 007 004
1954	678 361	1 252 348	1 036 878
1955	684 087	1 263 884	1 049 829
1956	717 510	1 204 128	1 021 585
1957	696 037	1 075 137	914 697
1958	714 460	1 012 703	875 115
1959	715 630	1 084 036	920 223
1960	716 098	1 167 156	942 469
1961	716 985	1 125 932	887 941
1962	744 396	1 102 648	878 347
1963	802 153	1 143 204	913 837
1964	803 043	1 165 122	921 715
1965	820 431	1 180 028	920 315
1966	864 481	1 104 134	876 896
1967	799 316	946 307	774 973
1968		910 610	
1969		943 051	
1970		972 920	
1971		812 650	
1972		714 426	
1973		701 344	
1974		787 209	
1975		712 104	
1976		658 188	
1977		633 060	
1978		665 412	
1979		780 552	
1980		577 600	
1981		577 600	
1982		429 200	
1983		400 100	
1984		484 300	
1985		577 500	
1986		577 300	
1987		598 000	
1988		756 200	

Källor: Redogörelse för Statens arbetsmarknadskommissions verksamhet åren 1940–1947. AMS verksamhetsberättelse åren 1948–1988.

Anm: Uppgifter om antal *tillsatta platser* saknas fr o m år 1968. Hos AMS finns vissa uppgifter om antal *arbetssökande* för åren 1975–88. Dessa uppgifter återfinns inte i AMS versamkhetsberättelser för resp år utan är senare beräkningar, gjorda utifrån antal registreringar. Talen är inte jämförbara med tidigare år och återges därför inte här.

Arbetsförmedlingens verksamhet 1902-1989

Platsförmedling



Beträffande antalsuppgifter, se tabellbilagorna 2 och 3

Källor och litteratur till kap 5

A. Offentliga utredningar

SOU 1931:20, Arbetslöshetsutredningen, I: Arbetslöshetens omfattning, karaktär och orsaker.
SOU 1939:13, Rationaliseringsutredningsutredningens betänkande, Del I.
SOU 1945:36,
SOU 1946:44, Den offentliga arbetsförmedlingen under krigsåren.
SOU 1946:51, Den offentliga arbetsförmedlingens framtida organisation.
SOU 1947:24, Betänkande rörande ett centralt arbetsmarknadsorgan.
SOU 1961:55, Effektivare arbetsförmedling för tjänstemän.
SOU 1965:9, Arbetsmarknadspolitik.
SOU 1968:60, Arbetsmarknadsverket och arbetsmarknadspolitiken. Huvudrapport.
SOU 1968:61, Arbetsmarknadsverket och arbetsmarknadspolitiken. Specialundersökningar.
SOU 1968:62, Tio ekonomer om arbetsmarknadspolitiken.
SOU 1978:60, Arbetsmarknadspolitik i förvandling.

B. Officiellt tryck

DsA 1978:3 Arbetsmarknadsinstitut. Förslag till huvudmannaskap och organisation inom den yrkesinriktade rehabiliteringen m m.
Kungörelse 1907, nr 97, angående understöd av statsmedel till befrämjande av den offentliga arbetsförmedlingsanstalt, som anordnats av landsting, hushållningssällskap och kommuner, var för sig eller i förening.
Motioner i Andra Kammaren N:o 152, 1900.
Motioner i Andra Kammaren N:o 1, 1901.
Proposition 1970:1, Bilaga 13, Inrikesdepartementet.
Proposition 1978/79: om åtgärder för handikappade.
Propostion 1985/86:138 om arbetsmarknadsverkets ansvarsområde.
SFS 1974:224 Kungörelse om personalföreträdare i statlig myndighet.
SFS 1985:321.
SFS 1987:1100 Verksförordning.
SFS 1988:1139 Förordning med instruktion för arbetsmarknadsverket.

C. Publikationer om arbetsförmedling m m från socialstyrelsen, statens arbetsmarknadskommission och arbetsmarknadsstyrelsen.

ADB AF USA, AMS 1972.
Arbetsförmedlingen – uppgifter, organisation och arbetsmetoder. Handbok och korrespondenskurs utgiven av AMS och Hermods, 1952.
Arbetsförmedling med ADB-resurser. AMS 1974–1983
Rapport 1, 1974
Rapport 2, 1975
Rapport 3, 1977
Rapport 4, 1978
Rapport 5, 1979
Rapport 6, 1980
Rapport 7, 1981
Rapport 8, 1983
Förändring och trygghet – arbetsmarknadspolitik i tillämpning. AMS, 1967.
Handbok för den offentliga arbetsförmedlingen. Socialstyrelsen 1936.
Kontakter med AF. AMS, 1973.
Modifierad öppen förmedling. AMS, 1973.
ORG 74. Studiehandledning till riktlinjerna för arbetsförmedlingens organisation och arbetsformer. AMS, 1974.
PLOG-bladet. AMS 1980–1984. (Periodisk publikation.)
PLOG Huvudrapport. Arbetsförmedlingens framtida organisation. AMS, 1980.
Redogörelser för statens arbetsmarknadskommissions verksamhet 1940–1947.
Redovisning av försök med öppen förmedling. AMS, 1971.
Resultatanalys av arbetsmarknadspolitiska insatser – slutrapporter från resultatanalysprojektet. 1985.
Sociala meddelanden 1907–1940 (från Socialstyrelsen).
Verksamhetsberättelser 1948–1988/89 från arbetsmarknadsstyrelsen.

D. Andra publikationer

Arbetarrörelsens efterkrigsprogram. Vepe, Stockholm 1944.
Erlander, T., Tage Erlander 1940–49. Tiden, Stockholm 1973.
Erlander, T., Tage Erlander 1950–54. Tiden, Stockholm 1974.
LO, Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen. Stockholm 1951.
Nordiska Ministerrådet, Arbetsmarknadspolitik för 1980-talet i Norden, NU A 1980:18. Stockholm 1980.
Rehn, G., Full sysselsättning utan inflation. Tiden, Stockholm 1988.
Rehnberg, B., AMU – ett unikt arbetsmarknadspolitiskt medel. AMU-styrelsen, Stockholm 1987.
Rothstein, B., Den socialdemokratiska staten. Reformer och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik. Arkiv, Stockholm 1985.
Saltsjöbadsavtalet 50 år. Arbetslivscentrum, Stockholm 1989.
Skogh, S., Arbetets marknad. Almqvist & Wiksell. Uppsala 1963.

Thomson, A., Arbetsmarknadens reglering. Gebers, Stockholm 1940.
Thomson, A., Hur tillgodose näringslivets behov av arbetskraft? Gebers, Stockholm 1942.
Öhman, B., Svensk arbetsmarknadspolitik 1900–1947. Prisma, Stockholm, 1970.
Öhman, B., LO och arbetsmarknadspolitiken efter andra världskriget. Prisma, Stockholm 1974.

E. Ej tryckta källor

1937 års arbetslöshetssakkunnigas betänkande. Koncept. (Sakkunnigas arbete upphörde hösten 1939.)
1950 års arbetsförmedlingsutredning, Del I. Stencil 1950.
Arbetsförmedlingen och arbetsmarknadspolitiken 1948–82, några hållpunkter i utvecklingen. Intervjuer med Bertil Rehnberg, gjorda i januari 1989. (Stencil hos EFA och Högskolan i Växjö.)

Bilaga till kapitel 5

5B.1 Privata arbetsförmedlingar i ett historiskt perspektiv*

Ett centralt inslag i den svenska arbetsmarknadspolitiken är den offentliga arbetsförmedlingen.[1] De första kommunala förmedlingarna 1902, statligt stöd till denna verksamhet från år 1907, lag om offentlig arbetsförmedling år 1934 och införandet av allmän platsanmälan under andra delen av 1970-talet är några steg i en utveckling mot en alltmer omfattande verksamhet. Lika välbekant är inte utvecklingen eller snarare avvecklingen av de i förvärvssyfte drivna privata arbetsförmedlingarna. Syftet med denna framställning är att ge en sådan översikt och därvid något diskutera avvecklingens orsaker och effekter. Framställningen kan också ge en viss bakgrund till den nu aktuella diskussionen om en uppluckring av förbudet mot privata arbetsförmedlingar.[2] Endast de i förvärvssyfte drivna förmedlingarna behandlas mer utförligt. Det finns emellertid en tredje kategori av arbetsförmedlingar vid sidan av den offentliga och de privata drivna i förvärvssyfte. Denna tredje kategori består av privata arbetsförmedlingar drivna utan förvärvssyfte av främst organisationer, bl a fackföreningar. Sådan förmedlingsverksamhet är fortfarande tillåten men är numera av obetydlig omfattning. För att ge ett perspektiv skall omfattningen av organisationsförmedlingarnas verksamhet vid tiden för förbudet mot privata arbetsförmedlingar beskrivas.

Från reglering till förbud

Den första regleringen av arbetsförmedlingsverksamheten efter skråväsendets upphörande kom 1884 med en förordning "angående kommissionärer för anskaffande åt tjenstehjon och andre af anställning inom eller utom riket" (SFS 1884:5). Till stor del var denna lag ett svar på värvningen av arbetskraft till Danmark och Tyskland.[3] Utvandringen till främmande världsdelar reglerades på annat sätt.[4] För arbetsförmedling inom landet krävde lagen tillstånd men prövningen avsåg endast kommissionärens vandel.[5]

Nästa steg i regleringen av den privata arbetsförmedlingen kom 1916 (SFS 1916:163) och innebar en inte oväsentlig skärpning. Initiativet till den nya lagstiftningen kom från Kommerskollegium i en skrivelse till regeringen

* Denna bilaga är skriven av Eskil Wadensjö, Institutet för social forskning. Kommentarer på tidigare versioner från Per Gunnar Edebalk, Socialhögskolan i Lund och kolleger vid Institutet för social forskning har varit till stor hjälp.

[1] Se t ex Rothstein (1989).

[2] Se AMS (1989). I Danmark kommer konkurrens från privata arbetsförmedlingar att tillåtas fr o m den 1 juli 1990.

[3] För en genomgång av utvandringen till Danmark se Willerslev (1983).

[4] SFS 1884:37. Denna reglering upphävdes först 1950. Se SFS 1950:12.

[5] "... hava bestämmelserna i 2§ av 1884 års ifrågavarande kungörelse tolkats på sådant sätt, att tillstånd till utövande av kommissionärsverksamhet icke kan förvägras svensk undersåte, som innehar vissa i författningen angivna kvalifikationer". Socialstyrelsen (1916, s 3).

år 1912.[6] Skrivelsen motiverades bl a med kritiska synpunkter på de privata arbetsförmedlingarna i främst storstäderna. Med den nya lagen avsåg prövningen inte endast om den ansökande "ägde medborgerligt förtroende" utan också om det fanns ett behov på "orten av den kommissionärsverksamhet för vilken tillstånd sökes". Förekomsten av och omfattningen av kommunal arbetsförmedling var en faktor som påverkade bedömningen av behovet. I ansökan skulle finnas uppgifter om lokal och avgifter. Avgifterna kunde vara utformade så att såväl arbetssökande som arbetsgivare betalade en viss avgift. Den avgift som en arbetssökande betalade kunde bestå dels av en viss inskrivningsavgift dels en förmedlingsavgift där summan varierade med den erhållna lönen. Om avgifterna ändras skulle detta anmälas. Författningen och uppgift om avgifterna skulle anslås på dörren till förmedlingslokalen.

Av vikt för att i efterhand kunna studera verksamheten, är att uppgifter om de personer som sökt arbete, anmälda lediga platser och tillsatta lediga platser skulle rapporteras varje månad till socialstyrelsen (via den lokala polismyndigheten).

År 1935 kom så en lag med ett förbud mot arbetsförmedlingar drivna i förvärvssyfte. Lagen (SFS 1935:113) trädde i kraft den 1 januari 1936, men övergångsbestämmelserna var utformade så att privat arbetsförmedling kunde fortsätta i gradvis minskad utsträckning fram till slutet av 1960-talet. Avgifterna blev reglerade. Enligt en sammanställning uppgick de till högst 10 procent av en månadslön (Kellgren (1946)).

Enligt övergångsbestämmelserna kunde de privata arbetsförmedlingar, som fanns den 1 januari 1936, få tillstånd att fortsätta verksamheten t o m 1939 och sedan få förlängt tillstånd ett år i taget dock längst t o m 1950. Under de första åren var det närmast en fråga om nyetableringsförbud. Från 1940 kom en inskränkning till vissa yrkesgrupper: musiker och scenisk artister, husligt arbete, anställda i hotell-, pensionat- och restaurangrörelser, sjukvård och jordbruk. Övergångsperioden förlängdes vid olika tillfällen. År 1948 (SFS 1948:722) förlängdes tillståndet till 1 januari 1955, år 1954 (SFS 1957:45) till 1 januari 1958, år 1957 (SFS 1957:45) till 1 januari 1963 och till sist år 1962 (SFS 1962:45) till den 1 januari 1968. I samband med att tillstånden under 1954 förlängdes från och med januari 1955 gjordes en gallring och ca hälften av de då existerande privata arbetsförmedlingarna förlorade sina tillstånd. Sedan 1968 har det inte varit tillåtet att bedriva arbetsförmedling i förvärvssyfte i Sverige.

Omfattningen av de privata arbetsförmedlingarnas verksamhet

Med den ökade kontrollen av arbetsförmedlingarna 1916 infördes också ett rapporteringssystem. Sammanställningar gjordes för år 1917 (och några månader under 1916) och från 1922 och framåt. Det går därför att följa

[6] Se Kommerskollegium (1912). Kommerskollegium hade fram till Socialstyrelsens grundande år 1913 överinseende över arbetsförmedlingsverksamheten.

verksamheten från denna tid fram till det definitiva förbudet mot privata arbetsförmedlingar från och med 1968.

Verksamheten under år 1916 och 1917 följde i stort de regler som gällde före den nya lagens tillkomst år 1916. De då existerande förmedlingarna fick fortsätta sin verksamhet som tidigare tills det prövats om deras verksamhet var i överensstämmelse med den nya lagen. År 1917 hade knappast en sådan prövning hunnit äga rum.

Av mest intresse är statistiken över tillsatta platser. Siffrorna för anmälda arbetssökande och anmälda lediga platser blir alltför höga då många arbetssökande och företag anmälde sig till flera förmedlingar. Även vad gäller uppgifterna om tillsatta platser finns självklart brister. De bör dock vara mindre.

År 1917 var 237 kommissionärer verksamma. Antalet tillsatta platser var för män 12720 och för kvinnor 39037. Jämfört med samtliga tillsatta platser inom såväl privata som offentliga förmedlingar var de privata förmedlingarnas andel 10 procent för männen och 36 procent för kvinnorna (totalt 22 procent). Talen för män är något för låga då den offentliga förmedlingens statistik inkluderar placeringar i nödhjälpsarbeten. Först från och med 1923 särredovisas placeringar i nödhjälpsarbeten.

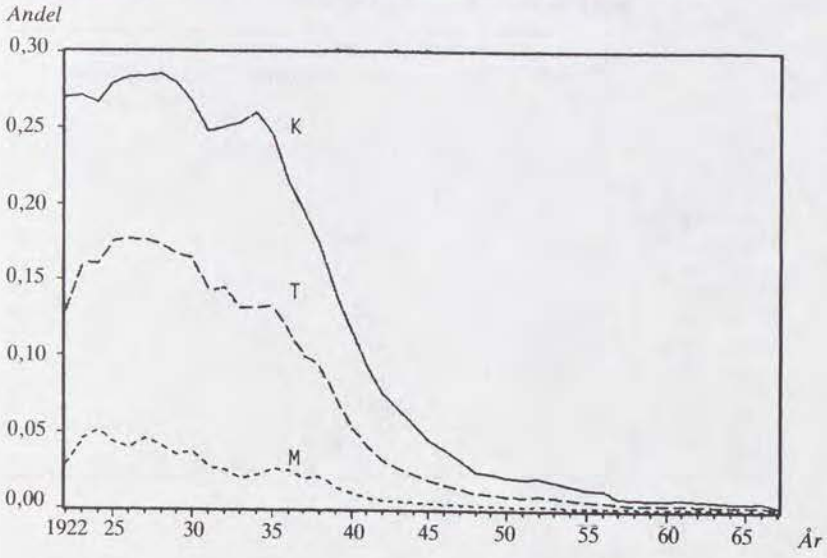
Det första år för vilket helt jämförbara uppgifter finns, år 1923, hade de privata arbetsförmedlingarnas verksamhet minskat. Antalet kommissionärer var 160, dvs en tredjedel färre. För männen hade den privata förmedlingsandelen sjunkit till 5 procent och för kvinnorna till 27 procent. För männen hade den privata arbetsförmedlingen i stort sett spelat ut sin roll. En möjlig tolkning är att den offentliga arbetsförmedlingen var bättre vad gäller männens arbetsmarknad och att konkurrensen och/eller tillståndsprövningen av de förmedlingar som var inriktade på den manliga arbetsmarknaden därmed var hårdare.

Verksamheten, såväl antalet privata arbetsförmedlingar som den privata förmedlingens marknadsandelar, kvarstod på ungefär samma nivå som år 1923 fram till och med 1935. För kvinnorna svarade de privata förmedlingarna hela tiden för ungefär en fjärdedel av de tillsatta platserna. Se Figur B5:1 för en bild av utvecklingen. Det går att i denna figur skymta en konjunkturvariation. Den offentliga förmedlingen får en ökad andel under perioder med hög arbetslöshet.

Det är möjligt att följa de privata arbetsförmedlingarna i Stockholm under en längre tid. Dels genomförde Stockholms Stadskollegium år 1902 en undersökning om arbetsförmedlingsverksamheten,[7] dels gjorde socialstyrelsen speciella bearbetningar för åren 1922 och 1925 av såväl den privata som den offentliga arbetsförmedlingens verksamhet i Stockholms stad. Socialstyrelsen presenterade även därefter speciella sammanställningar för de privata arbetsförmedlingarnas verksamhet i Stockholms kommun. Överraskande är att omfattningen av verksamheten kvarstod på samma nivå under hela den tid för vilken vi har uppgifter. År 1902 tillsattes 14 301

[7] Se Stockholms Stadsfullmäktiges förhandlingar (1903) och för en sammanfattning Stadskollegiet (1955). För de privata arbetsförmedlingarna publicerades uppgifter avseende 1893–1902.

Figur B5:1 De privata arbetsförmedlingarnas andel av de tillsatta platserna.



K = kvinnliga platser

M = manliga platser

T = totala antalet platser

kvinnliga platser, år 1925 16 313 och år 1935 15 503.

Undersökningarna redovisar också de lediga platsernas yrkesfördelning och hur denna förändras över tiden. Av Tabell B5:1 framgår att de privata arbetsförmedlingarna i Stockholm var speciellt framträdande vid placeringar inom vissa yrken utanför industrin. Bl a för hotell- och restaurangpersonal var de privata förmedlingarna större än den offentliga. Fördelningen på yrkesområden av de platser den privata arbetsförmedlingen tillsatte var stabil hela tiden fram till och med 1935. År 1935 tillsattes 15 503 kvinnliga platser i Stockholms stad: 707 kontors- och butikspersonal, 7 233 hotell- och restaurangpersonal, 6 267 husligt arbete och 1 296 sjukvårdspersonal. Inga kvinnliga platser blev tillsatta inom något annat yrkesområde år 1935. Under hela denna period tillsattes merparten lediga platser inom sjukvården genom speciella sjuksköterskeförmedlingar. Denna grupp av förmedlingar, av vilka de som drevs av Fredrika Bremerförbundet var de största, kom inte att omfattas av den nya regleringen i mitten av 1930-talet, utan kunde fortsätta sin verksamhet i oförändrad omfattning.

I mitten av 1920-talet var de privata arbetsförmedlingarna representerade i de flesta län. Omfattningen varierade dock starkt mellan olika delar av landet. Starkast var de i de större städerna. Riksgenomsnittet av de privata förmedlingarnas andel av de tillsatta platserna var 17 procent år 1925. I Stockholms stad och Malmöhus län var andelen 26 procent. (I Malmö stad var andelen 31 procent och i Lund 49 procent.) Malmöhus län var det enda

***Tabell B5:1*. Tillsatta platser för kvinnor inom den privata och offentliga arbetsförmedlingen i Stockholm år 1922 och 1925.**

Yrkesgrupp	Privat förmedling		Stockholms stads arbetsförmedling		Privat förmedlingsandel (i procent)	
	1922	1925	1922	1925	1922	1925
Kontors- och butikspersonal	569	558	408	620	58	47
Sjukvårdspersonal	*	1231	*	164	*	88
Hotell- och restaurang-personal	5860	6488	2440	3367	71	66
Husligt arbete	6411	7398	20465	22611	24	25
Industri, hantverk och övriga	*	638	*	2550	*	20
Totalt	14652	16313	25813	29312	36	36

* = ej redovisad

Källa: Sociala Meddelanden 1923, Nr 3, s 255, Nr 4, s 370–71 och Socialstyrelsen (1926) s 13.

område där den privata arbetsförmedlingen för män var av större omfattning. Merparten av förmedlingarna var koncentrerade till viss ort. I regel var de också specialiserade till visst yrke.

Efter 1935 var nedgången kontinuerlig. Vad gäller antalet förmedlingar är det självklart då ett nyetableringsförbud infördes fr o m 1936. Utvecklingen framgår av Tabell B5:2. Även antalet och framför allt andelen av de platser som tillsattes av de privata arbetsförmedlingarna minskade fr o m 1936. Nedgången är mer eller mindre kontinuerlig från 13 procent av marknaden år 1935 till 7 procent av marknaden år 1939. Förutom nyetableringsförbudet kan de korta och villkorliga tillstånden ha medfört att många kommissionärer sökte sig till andra verksamhetsområden.

Från och med 1940 kom som tidigare nämnts ytterligare en inskränkning nämligen att den privata förmedlingsverksamheten begränsades till vissa yrken. Antalet kommissionärer minskade från 114 till 97 mellan 1939 och 1940. Den viktigaste inskränkningen speciellt på lite längre sikt var att det blev förbjudet att förmedla arbete till kontor och butiker.

Nedgången var snabb under 1940-talet och vid AMS bildande år 1948 var de privata förmedlingarnas andel nere i 1 procent av det totala antalet tillsatta platser.

Tabell B5:2. **Tillsatta platser inom privata i förvärvssyfte drivna förmedlingar och inom den offentliga förmedlingen.**

År	Antal uppgifts-lämnande förmedlare	Privat förmedling Män	Kvinnor	Totalt	Offentlig förmedling Män	Kvinnor	Totalt
1917	237	12720	39037	51757	113950[1]	70560	184510[1]
1922	166	4621	30593	35214	155452[1]	82670	238122[1]
1923	160	5173	32429	37602	108527	86940	195467
1924	160	4647	34666	39313	86017	95312	205976
1925	157	4392	36278	40670	97507	93604	191111
1926	154	4024	36724	40748	97189	92872	190061
1927	150	4991	37200	42191	103414	93783	197197
1928	148	4645	37793	42438	108349	94641	202990
1929	156	4370	40424	44794	120197	103921	224118
1930	151	4643	40140	44783	117851	109856	227707
1931	153	3708	36753	40461	132461	111689	244150
1932	151	3080	34067	37147	117235	101956	219191
1933	146	2708	31997	34705	134593	94434	229027
1934	148	3508	35508	39016	156299	100824	257123
1935	148	4175	36551	40726	154329	111791	266120
1936	137	4464	34884	39348	174071	127343	301414
1937	133	4185	34951	39138	210310	143634	353944
1938	125	4383	32966	37349	203038	157568	360606
1939	114	3584	30363	33947	251319	184761	436080
1940	97	3079	25528	28607	315301	194596	509897
1941	94	2734	23753	26487	380491	228719	609210
1942	91	2715	23164	25879	513528	284624	798152
1943	82	2772	21234	24006	586497	306768	893205
1944	80	2491	19855	22346	602134	323897	926031
1945	72	2512	17986	20498	713730	382215	1095945
1946	70	2290	16298	18588	755745	399515	1155260
1947	61	1944	13311	15255	740944	404025	1144969
1948	50	1446	10085	11531	729309	409178	1138487
1949	46	1373	9517	10890	698673	401162	1099835
1950	40	1333	8708	10041	788150	408034	1196184
1951	39	1139	8007	9146	781476	400409	1181885
1952	37	1262	7891	9153	653349	384674	1038023
1953	36	845	6761	7606	632618	374386	1007004
1954	34	762	5857	6619	665751	371127	1036878
1955	17	595	4879	5474	685107	364722	1049829
1956	15	510	4611	5121	661390	360195	1021555
1957	12	442	2573	3015	573158	341539	914697
1958	9	401	2244	2645	546437	328678	875115
1959	9	381	2106	2487	580371	339852	920223
1960	8	378	2282	2660	593359	349110	942469
1961	7	410	2366	2776	543984	343957	887941
1962	6	206	1977	2183	542338	336009	878347
1963	5	130	1783	1913	569891	343946	913837
1964	5	95	1522	1617	574249	347466	921755
1965	4	105	1457	1562	575106	345209	920315
1966*	4	9	1592	1601	551973	324923	876896
1967**	3	8	534	542	474001	300972	774973

Anm.: Uppgifterna om privat förmedling avser främst förmedlingsverksamhet bedriven i vinstsyfte. Uppgifter från vissa andra förmedlingar utan vinstsyfte men med avgiftsbelagda tjänster ingår.
1) Uppgifterna inkluderar placerade i nödhjälps/reservarbeten.
* 1/1 1966 – 30/6 1967 ** 1/7 1967 – 30/6 1968

Källor: för privat förmedling: Sociala Meddelanden; Socialstyrelsen (1926) (för år 1923); AMS Verksamhetsberättelser; för offentlig förmedling: Sociala Meddelanden; AMS, Arbetsmarknadsstatistik Nr 5B 1974. (Uppgifterna från denna är utnyttjade fr o m 1934; dessförinnan inkluderar uppgifterna också personer placerade i nödhjälps- och reservarbeten.)

Organisationsförmedlingarna

Huvudsyftet med denna bilaga är att belysa den privata i förvärvssyfte drivna arbetsförmedlingens verksamhet. Det finns emellertid en annan typ av privat arbetsförmedling, driven utan förvärvssyfte av främst olika föreningar. Med undantag för ett område (sjuksköterskebyråerna) fanns ingen rapporteringsskyldighet och därmed inte heller någon enhetlig statistik. Vi skall därför här nöja oss med en beskrivning av verksamheten vid tiden strax före förbudet mot privata förmedlingar i förvärvssyfte. Uppgifterna kommer från en utredning som gjordes av Socialstyrelsen (1934). Den visar på mångfalden i verksamheten. Den gemensamma nämnaren för förmedlingarna är att de inte drivs i förvärvssyfte (även om deras tjänster ofta är avgiftsbelagda) och inte utgör en del av den offentliga arbetsförmedlingen.

Av störst principiellt intresse är arbetsgivarorganisationernas och fackföreningarnas arbetsförmedlingar. Vid tiden för införandet av en offentlig arbetsförmedling i början av 1900-talet var denna slags förmedlingar reella alternativ och kom att bli förhärskande i vissa länder (se Rothstein (1988)). I mitten av 1930-talet var det endast inom hotell- och restaurangbranschen som arbetsgivarna hade en förmedlingsverksamhet av större omfattning i Sverige. Under 1932 tillsattes något mer än 3000 platser.

Fackföreningarnas arbetsförmedlingar har betytt mer än arbetsgivarnas. Den totala omfattningen är svår att uppskatta då statistiken varit bristfällig inom flera förbund. Antalet tillsatta platser var under början av 1930-talet någonstans emellan 5000 och 10000. Mest välorganiserad var verksamheten inom bokbindare-, litograf- och typografförbunden. För dessa förbund var regeln att ingen fick ta arbetsanställning utan att först ha gjort en hänvändelse till fackföreningen. Det fanns i en del fall ett mycket starkt arbetsgivarmotstånd mot fackföreningarnas arbetsförmedling. Medlemmar i verkstadsföreningen var förbjudna att anlita fackföreningens arbetsförmedling. Företagen rekommenderades i stället att vända sig till den offentliga arbetsförmedlingen (Sveriges Verkstadsförening (1922)).

Stor likhet med fackföreningarnas arbetsförmedlingar uppvisar kårsammanslutningarnas arbetsförmedlingar. I en del fall avser det grupper och föreningar som senare ombildades till fackföreningar. En av förmedlingarna var t ex "Kontorens platsförmedling" en sammanslutning av ett antal kontorist- och biträdesföreningar för bedrivande av arbetsförmedling inom kontoristyrket. Denna förening förmedlade ett tusental platser år 1932.

Sjuksköterskebyråerna var arbetsförmedlingar reglerade med en egen lagstiftning. År 1933 fanns 12 sådana byråer. Över 6000 sjuksköterskor var inskrivna i dem, merparten hade dock redan fasta anställningar. Antalet förmedlade platser var mycket stort, närmare 70 000 år 1933, men över 80 procent utgjordes av tillfälliga sjukbesök.[8]

[8] AMS tog efterhand över sjuksköterskeförmedlingarna och flera andra organisationsförmedlingar. De separata förmedlingarna lades senare ner. I *Sociala Meddelanden* återfinns en årlig redogörelse från 1922 till och med 1951. Antal inskrivna sjuksköterskor liksom antalet förmedlade fasta anställningar ökade kontinuerligt under denna tid.

Utöver de här nämnda formerna fanns flera andra som t ex arbetsförmedling för försvarsanställda, impressarieverksamhet och filantropisk arbetsförmedling för handikappade. Utmärkande för arbetsförmedlingsverksamheten vid början av 1930-talet är mångfalden även om den offentliga arbetsförmedlingen redan då hade en dominerande ställning.

Varför avvecklades den privata arbetsförmedlingen?

Nedgången för de privata i förvärvssyfte drivna arbetsförmedlingarnas verksamhet kan säkert till stor del förklaras med att ett avgiftsfritt alternativ infördes och expanderade.

Lika tydligt är att en stor del av nedgången kan förklaras med de åtgärder riktade mot privat arbetsförmedling som infördes vid olika tillfällen. De viktigaste förändringarna trädde i kraft 1916, 1936 och 1940.

Varför vidtogs då dessa åtgärder? Ett sätt att undersöka det är att närmare granska de motiveringar som användes. Motiveringarna kan grupperas under rubrikerna: 1) internationella avtal, 2) missförhållanden, 3) stordriftsfördelar och 4) överrörlighet.

Internationella avtal

Bland de argument som framfördes för att inskränka de privata förmedlingarnas verksamhet var internationella överenskommelser eller förestående sådana.[9] År 1922 ratificerade Sverige ett avtal som förbjöd avgiftskrävande platsbyråer för sjömän.[10] År 1933 föreslogs en konvention vid internationella arbetsorganisationens konferens i Genève som förbjöd avgiftskrävande arbetsförmedlingsverksamhet. Den användes som argument för förbud mot privat arbetsförmedling. Sverige ratificerade konventionen på hösten 1935. Mycket få länder ratificerade denna konvention, utöver Sverige endast Chile, Finland, Mexico, Spanien och Turkiet. År 1949 ersattes konventionen med en reviderad version medgivande viss valfrihet vad gäller förekomsten av privata arbetsförmedlingar. Denna konvention ratificerades av Sverige år 1950 (Rooth (1959)). Sverige valde det mest restriktiva alternativet. Totalt har knappt fyrtio länder ratificerat konventionen (Arbetsmarknadsdepartementet (1989)). Inskränkningen kan därför svårligen hänföras till förekomsten av internationella konventioner.

Missförhållanden

En genomgående kritik av de privata arbetsförmedlingarna var olika typer av missförhållanden. Flera kommunala undersökningar under det första decenniet av detta århundrade framhöll sådana missförhållanden. I dags-

[9] Se Kellgren (1946) och Rooth (1959).

[10] Se Proposition 1921:361 för en motivering av ratificeringen. Sjömansförmedlingarna var under 1900-talets första decennium privata, men från 1909 började redarföreningen upprätta arbetsgivarstyrda förmedlingar. Från slutet av 1910-talet övergick de gradvis till att bli delar av den offentliga förmedlingen.

tidningarna förekom många kritiska reportage. Det gäller t ex Göteborgstidningarna åren 1910–1913. I en tidigare nämnd skrivelse från Kommerskollegium (1912) sammanfattades olika kritiska kommentarer till de privata kommissionärerna:

"*att* på annan ort befintlig arbetssökande lockas till en ort under förspeglingar eller direkta löften om viss förmånlig plats, som icke alls funnits att tillgå,
att genom annonsering arbetssökande anmodats infinna sig till viss angiven plats, men vid inställelse på uppgiven adress funnit denna gälla ett kommissionskontor, som ingalunda kunnat bjuda dem anställning,
att kommissionär, genom vars förmedling arbetssökande fått anställning, plägar söka förmå denne att åter lämna sin plats under förespegling om förmånligare sådan – detta för att ånyå få inhösta avgiften,
att arbetssökande fråntagas deras originalbetyg, som sedermera under allehanda förevändningar undanhållas dem, varigenom de förhindras att på annan väg förskaffa sig anställning o.s.v."
(a.a. s 11)

Kommerskollegiets skrivelse och förslag sändes ut på remiss. Totalt inkom 216 yttranden, merparten från offentliga myndigheter men också 24 från kommissionärer, dvs innehavare av privata arbetsförmedlingar.[11] Många av yttrandena är mycket omfattande och bygger i flera fall på egna undersökningar. Det gäller t ex yttrandet från Hälsingborgs polis, detektivavdelningen:

"För att erhålla kännedom om förhållandena på platsen rörande kommissionärernas verksamhet har jag samtalat med personer å olika slag av utskänkningsställen och innehavare av de mera centralt belägna kommissionskontoren." (Rapport den 29 september 1913).

Genomgående gäller att från de större städerna så inflyter rapporter om olika missförhållanden medan så inte är fallet för andra orter. Typisk är formuleringen från Länsstyrelsen i Jönköpings län

"Hittills hava icke några egentliga olägenheter av den art som i Kommerskollegiets framställning angivits, försports inom detta län". (28 oktober 1913).

Sven Skogh nämner i en promemoria för arbetslöshetsutredningen (Skogh (1934)) att bakgrunden till den skärpning som skedde 1916 var:

"... de klagomål, som allt oftare riktades mot kommissionärernas höga och okontrollerade förmedlingsarvoden ävensom mot deras understundom vilseledande annonsering" (s 51).

Den ökade regleringen 1916 innebar inte att klagomålen försvann. Nu tillkom kritik av att arvodena inte bara var höga utan dessutom ofta högre än de som anmälts till myndigheterna. J. P. Dahlén bygger i en motion till riksdagens andra kammare år 1921 på en artikelserie om de privata arbetsförmedlingarna som *Folkets Dagblad Politiken* publicerade under septem-

[11] Utredningen ledde också till en motion i andra kammaren av Värner Rydén (s) (motion nr 241 år 1913).

ber 1920 – januari 1921.[12] I motionen återges bl a följande exempel:

"Vi ha förut berört den ofta påtalade Larsson & Co:s platsförmedling på Lästmakaregatan. De metoder, som tillämpas där, torde höra till de fräckaste tänkbara. Byrån har i Stockholms-Tidningen så gott som stående dagliga annonser, vari utbjudes platser för särskilt kuskar, lantbrukspersonal och lagerpersonal, bokhållare o. s. v.
Enligt vad Politiken från skilda håll fått bekräftelse på, tillgår i regel så, att den värda firman, när reflektanter infinner sig, förklarar att platsen finnes. Men först måste inskrivningsavgift, vilken synes variera betydligt, erläggas. Den vanligaste avgiften uppges vara 3 kronor.
Därefter mötes reflektanten alltid av frågan: Är Ni gift? Svarar han ja, beklagas, att i platsen ingår kost och logi, varför han måste vänta, svarar han nej, uppges motsatsen. Hela hemligheten är, att platsen icke finnes. Det är bara inskrivningsavgifterna man vill åt." (a.a. s 7; exemplet är hämtat från *Folkets Dagblad Politiken* 24/9 1920)

Det är uppenbart att det förekom missförhållanden av olika slag. Det går däremot inte att nu kartlägga omfattningen av dessa.

Stordriftsfördelar

Socialstyrelsen betonade i sitt förslag till lagändringen 1916 stordriftsfördelarna med en offentlig arbetsförmedling:

"Denna (arbetsförmedlingen) har därigenom, särskilt i större samhällen, kommit att splittras på så många händer, att en mera börsmässig organisation av utbud och efterfrågan å arbetskraft icke kunnat åstadkommas ... I samma mån rörelsen koncentreras till ett mindre antal förmedlande organ, måste givetvis en utjämning underlättas och sålunda på samma gång kundernas intressen främjas och möjligheterna till översikt underlättas för samhällsmyndigheterna." (Socialstyrelsen (1916, s 4, 5)).

I ett utlåtande från Socialstyrelsen år 1926 framförs som invändning att förekomsten av privata arbetsförmedlingar innebär en administrativ dualism, ett uttryck som närmast kan tolkas som ökade administrations- och informationskostnader.

Sven Skogh anför i en promemoria till Socialdepartementet år 1935 att:

"Vad som ur allmän arbetsmarknads- och arbetslöshetssynpunkt giver anledning till kritik av den nuvarande privata arbetsförmedlingen är, att densamma försvårar överblicken över arbetsmarknaden och förhindrar en effektivare utjämning av utbud och efterfrågan på arbetskraft. Myndigheterna lika väl som de enskilda individerna ha svårt att bedöma läget på sådana arbetsområden där förmedlingsverksamheten är splittrad på många händer utan att förmedlingsorganen kunna bringas till intimare samarbete" (Skogh (1935) s 7).

[12] Motion 243 till andra kammaren år 1921 av Dahlén (k). Artiklar finns införda den 24/9, 20/10, 23/10, 29/10, 1/11, 3/11, 12/11 och 7/12 1920 och 13/1 1921. Se också motion 317 till andra kammaren år 1928 av Holmström (s) och Carlsson (s) för likartad kritik.

I regeringsproposition (1935:83) motiveras förslaget till förbud bl a med:

"I den mån staten kommit att utöva en alltmer omfattande, reglerande och understödjande social verksamhet har behov uppstått av en vidgad och mer ingående kännedom om det vid varje tillfälle aktuella läget på arbetsmarknaden. För att tillgodose detta behov vore det önskvärt, om förmedlingsverksamheten kunde samlas på så få händer som möjligt" (s 23).

Tilläggas kan att statligt stöd till de fackliga arbetslöshetskassorna hade införts fr o m 1935 och att behovet av kontroller därmed hade ökat.

I inget fall beräknas omfattningen av stordriftsfördelarna.

"Överrörlighet"

Flera av förespråkarna för en ökad reglering eller förbud mot privata arbetsförmedlingar anför att deras verksamhet ökar rörligheten – leder till "överrörlighet". Ett exempel är följande hämtat ur en motion till andra kammaren 1928:

"I den privata förmedlarens intresse ligger också, att rörligheten på arbetsmarknaden blir den största möjliga och att folk ej stanna kvar på sina platser för länge. Så utbjudas t.ex. till arbetsgivarna icke lediga, men veterligen dugliga tjänare, och med löften om högre lön lockas sedan dessa från innehavda platser. Genom vilseledande annonser i landsorten lockas även oerfaret folk in till de större städerna. Landsflickor dras så bort från de platser de hava på landet och tränga ut den i städerna befintliga arbetskraften, emedan dessa landsflickor ofta på grund av sin större "lätthanterlighet" äro en mera begärlig arbetskraft. De som ej lyckas erhålla några platser få dock vidkännas avsevärda kostnader för resorna och "platsförmedlingen"." (Motion i andra kammaren av K W Holmström och Olof Carlsson 1928:317 s 5.)

Sven Skogh anför i den tidigare refererade promemorian för arbetslöshetsutredningen att:

"Då dylika privata organ kunna verka desorganiserande på arbetsmarknaden genom att bl.a. förorsaka en ofta onödig och dyrbar förflyttning av arbetskraft mellan och inom olika orter, måste vidare korrektion skapas mot den privata platsförmedlingens missförhållanden" (a.a. s 54).

Omfattningen av överrörligheten eller effekterna är inte i något fall preciserade. I en del fall uttrycker formuleringarna snarast en allmänt negativ inställning till ombytesrörlighet.

En enhetlig arbetsförmedling

I riksdagsmotioner, yttranden från fackförbund och olika myndigheter finns en starkt kritisk inställning till de privata arbetsförmedlingarna. Kritiken är dock svagt underbyggd. Den teoretiska analysen är ostrukturerad och det finns inga empiriska undersökningar som närmare belyser de anförda negativa effekterna eller missförhållandena. Det innebär ju inte att dessa missförhållanden inte fanns, bara att de inte är belagda. Ett belysande exempel

är följande citat från Socialstyrelsens utredning från 1934 om olika former för arbetsförmedling:

"Gällande kommissionärskungörelse erbjuder emellertid ganska begränsade möjligheter till effektiv kontroll över kommissionärernas verksamhet, och det låter sig därför ej med säkerhet bedöma, om företeelser av nu berörd art (olika missförhållanden) i någon större omfattning förekomma inom denna verksamhet. Huru därmed än må förhålla sig, är emellertid den affärsmässiga arbetsförmedlingen genom sitt vinstsyfte ägnad att hos de arbetssökande väcka känslor av otrygghet samt misstankar om mannamån och uppskörtning" (a.a. s 19).

Här skymtar ytterligare ett argument för ett upphävande av privat arbetsförmedling nämligen att vissa verksamheter bland dem arbetsförmedling inte skall drivas med vinstsyfte, ett argument av ideologisk art. Kritiken mot de privata arbetsförmedlingarna kom främst från vänster. De riksdagsmän som skrev mot den privata arbetsförmedlingen kritiska motioner kom från socialdemokraterna och kommunisterna. På remissen på förslaget till förbud till 1935 var LO positiv till förslaget medan SAF avstyrkte och i stället föreslog utökade kontroller av de privata förmedlingarna.

Övergripande kan förbudet mot privata arbetsförmedlingar ses som ett steg bland flera i riktning mot en mer generell och centraliserad arbetsförmedling.

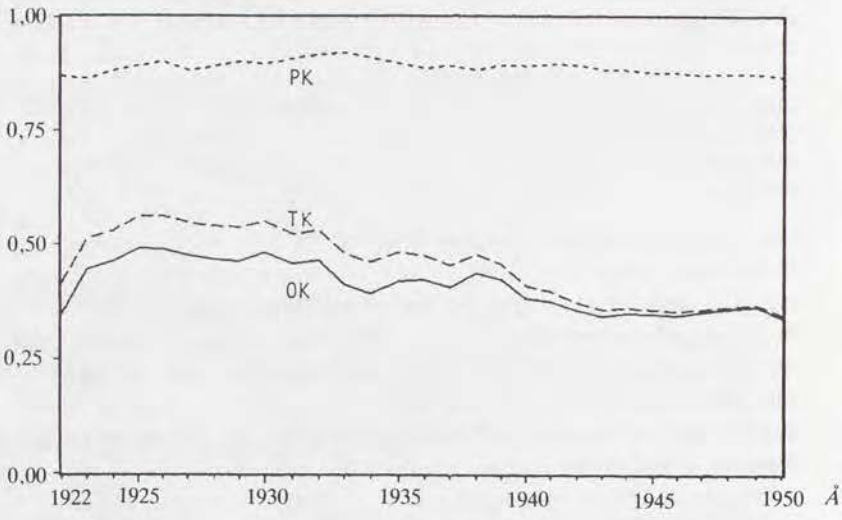
Effekterna av avvecklingen av den privata arbetsförmedlingen

Avvecklingen av de privata arbetsförmedlingarna tog lång tid. Slutpunkten är årsskiftet 1967/68. Starten för avvecklingen kan sättas antingen 1916 eller 1936. Det mesta skedde dock under andra delen av 1930-talet och i början av 1940-talet. Från att ha haft en betydande del av arbetsförmedlingsmarknaden för speciellt kvinnliga sökande år 1935 blev de privata arbetsförmedlingarna en verksamhet med mycket begränsad betydelse.

De som mer direkt kan ha förlorat på att de privata arbetsförmedlingarna upphörde är kvinnorna. De privata arbetsförmedlingarna blev redan i början av 1920-talet nästan helt specialiserade på den kvinnliga arbetsmarknaden. När de privata arbetsförmedlingarna upphörde fick kvinnorna minskade valmöjligheter på arbetsmarknaden genom att en kanal för att söka arbete försvann. Detta under förutsättning att inte den offentliga platsförmedlingen kunde ta över arbetsuppgifterna på ett likvärdigt sätt.

En svag indikation på att så inte var fallet är den gradvisa nedgången för andelen av det totala antalet platser som tillsattes med kvinnor under perioden från mitten av 1930-talet fram till början av 1950-talet. Se Figur B5:2. Nedgången hade dock börjat redan kring 1930. En närmare undersökning av de delmarknader där de privata arbetsförmedlingarna var starka skulle eventuellt kunna bidra till ett svar.

Figur B5:2 Andel av tillsatta platser som tillsatts med kvinnor.



OK = andel av de tillsatta platserna inom offentlig arbetsförmedling som tillsatts med kvinnor

PK = andel av de tillsatta platserna inom privat arbetsförmedling som tillsatts med kvinnor

TK = andel av samtliga tillsatta platser inom offentlig och privat arbetsförmedling som tillsatts med kvinnor

Oron för en alltför hög flyttningsbenägenhet till följd av de privata arbetsförmedlingarna är det svårt att nu sympatisera med. Rörlighet är ett sätt att påverka anställningsvillkoren inklusive lönen och kvinnorna i de här aktuella yrkena var inga höglönetagare.

Privat arbetsförmedling nu och på 1930-talet

Den privata arbetsförmedlingen är nu liksom under 1930-talet under debatt.[13] Det finns idéer om en liberalisering. Det kan därför vara intressant att försöka dra lärdomar av de privata arbetsförmedlingarna under tidigare perioder.

När de privata arbetsförmedlingarna först reglerades och sedan förbjöds i Sverige fanns redan en offentlig avgiftsfri arbetsförmedling. Trots detta hade de avgiftsbelagda privata förmedlingarna kunder. Det kan tolkas som att det fanns områden där den allmänna förmedlingen fungerade mindre bra. Dessa yrkesområden, speciellt delar av den kvinnliga arbetsmarknaden, fick därför troligen en sämre fungerande förmedling till följd av förbudet. Kvinnornas valmöjligheter minskade sannolikt till följd av för-

[13] Se Arbetsmarknadsdepartementet (1989) och AMS (1989).

budet. Även nu under det senaste decenniet är det på en kvinnodominerad del av arbetsmarknaden som alternativ till den offentliga arbetsförmedlingen vuxit fram. Skrivbyråer, vikariatsbyråer och andra former av företag på kontorsarbetsmarknaden ökar snabbt. För högre tjänstemän/företagsledare finns också specialiserade förmedlings- och rekryteringsföretag. På vissa andra områden saknas däremot helt ansatser till privata arbetsförmedlingar.

Förklaringen är sannolikt att den offentliga arbetsförmedlingen är bra på vissa områden men sämre på andra. På dessa senare områden, där arbetsförmedlingen har konkurrens trots nolltaxa och förbud, är antingen kompetensen för låg hos arbetsförmedlingarna eller så är tjänsterna som erbjuds inte tillräckligt djupgående. Arbetsförmedlingen måste av rättviseskäl hålla en jämn servicenivå gentemot olika arbetsgivare. En möjlighet att lösa detta dilemma är att tillåta privata arbetsförmedlingar, en annan att tillåta att arbetsförmedlingen tar betalt för mer omfattande uppdrag än de som ryms inom den normala servicenivån. I Danmark har beslut fattats om en lag som innebär just dessa båda förändringar.[14] Dessa lagändringar träder i kraft den 1 juli 1990. De danska erfarenheterna kan komma att ge underlag för den svenska debatten.

Referenser

AMS, Arbetsmarknadsstatistik Nr 5B 1974.

AMS, Verksamhetsberättelser.

AMS (1989), Remissyttrande över departementspromemorian Arbetsförmedlingslagen – en översyn (Ds 1989:30).

Arbetsmarknadsdepartementet (1989), Arbetsförmedlingslagen – en översyn. Ds 1989:30.

Kellgren, Nils (1946), "Annan arbetsförmedling än den offentliga". Bilaga 1 i SOU 1946:44.

Kommerskollegium (1912), Skrivelse till konungen "Angående ändring i 1884 års författning angående kommissionärer för tjänstefolks anställande m m", 26 november.

Lov nr 840 af 20 december 1989, Lov om aendring af lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring m.v., lov om arbejdsmarkedsuddannelser og ophaevelse af lov om udvandring, (Danmark).

Lovforslag nr L 48, Forslag til Lov om aendring af lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring m.v., lov om arbejdsmarkedsuddannelser og ophaevelse af lov om udvandring, 1 november 1989, (Danmark).

Motion nr 241 i andra kammaren 1913 av Värner Rydén "angående en mera ingående reglering av yrkesmässig verksamhet såsom kommissionär för anskaffande åt tjänstehjon eller andra av anställning inom riket".

Motion nr 243 i andra kammaren 1921 av J. P. Dahlén "angående en omarbetning av gällande bestämmelser om den privata arbetsförmedlingen".

[14] Se Lovförslag nr L48 och Lov nr 840 af 29 december 1989.

Motion nr 317 i andra kammaren 1928 av K.W. Holmström och Olof Carlsson "angående avskaffande av den enskilda affärsmässiga platsförmedlingsverksamheten".

Proposition 1921:361, Anhållan om riksdagens yttrande angående vid den internationella arbetsorganisationens konferenser i Washington år 1919 och i Genua år 1920 fattade beslut.

Proposition 1935:83, Anhållan om riksdagens yttrande över förslag till förordning med vissa bestämmelser om arbetsförmedling m m.

Rooth, Henry (1959), "Privat arbetsförmedling i Sverige. En översikt och några kommentarer", *Arbetsmarknaden* Vol 7 nr 10 s 224–230.

Rothstein, Bo (1989), "Att organisera arbetsmarknadspolitik", *Vingarnas Trygghet*. Vänbok till Gösta Rehn. Stockholm: Dialogos.

SFS

1884:5 Angående kommissionärer för anskaffande åt tjenstehjon och andre af anställning inom eller utom riket.

1884:37 Förordning om hvad med afseende å utvandrares fortskaffande till främmande verldsdel iakttagas bör.

1916:163 Angående kommissionärer för anskaffande av arbetsanställning.

1935:113 Lag om vissa bestämmelser om arbetsförmedling.

1938:70 Angående ändrad lydelse i övergångsbestämmelserna till 1935:113

1939:47

1940:155

1940:784

1942:209

1947:367

1948:722

1954:233

1957:45

1962:45

1950:12 Angående upphävande av förordningen den 4 juni 1884 (nr 37) om vad med avseende å utvandrares fortskaffande till främmande världsdel iakttagas bör

Skogh, Sven (1934), "Den offentliga arbetsförmedlingen och dess effektivisering". Promemoria till arbetslöshetsutredningen.

Skogh, Sven (1935) "PM angående vissa erinringar mot de nuvarande bestämmelserna rörande avgiftskrävande platsbyråer och om sättet för verksamhetens bedrivande vid dessa" (till Socialdepartementet) 14 januari.

Sociala Meddelanden, Sammanställningar om den offentliga arbetsförmedlingen i Sverige under olika år (t o m år 1933).

Sociala Meddelanden, Sammanställningar om den privata arbetsförmedlingen i Sverige under olika år (t o m år 1947).

Socialstyrelsen (1916), "Yttrande angående förslag till ändringar i kungörelsen den 25 november 1884 rörande kommissionärer", 15 april 1916.

Socialstyrelsen (1926), "Utlåtande rörande den privata arbetsförmedlingen", 18 december 1926.

Socialstyrelsen (1934), "PM angående olika anordningar för arbetsförmedling i riket", 22 december 1934.

Stadskollegiets Utlåtanden och Memorial. Bihang Nr 90 (1955) *Arbetsförmedling och arbetsmarknad i Stockholm 1905–1955*

Stockholms Stadsfullmäktiges handlingar (1903), Bihang nr 100 till Beredningsutskottets utlåtanden och memorial för år 1903 "Särskilde kommitterades betänkande i fråga om inrättandet af en kommunal arbetsförmedlingsanstalt i Stockholm".

Sveriges Verkstadsförening (1924). Direktiv nr 2–1924, (om fackförenings arbetsförmedling) 4 april.

Willerslev, Richard (1983), *Den glemte indvandring. Den svenske indvandring til Danmark 1850–1914*. Köpenhamn: Gyldendal.

6 Arbetsförmedling med ADB-resurser

Två huvuduppgifter för arbetsförmedlingen är:

- att medverka till sådana kontakter mellan arbetssökande och arbetsgivare som bedöms kunna resultera i anställningar som tillgodoser båda parters krav och önskemål (platsförmedling) och
- att förbättra utsikterna för arbetssökande som behöver hjälp att välja arbete, eller som är i behov av särskilda insatser för att nå fram till den punkt då det är aktuellt att söka arbete (vägledning).

Dessa uppgifter ska lösas på en marknad som utmärks av upprepade förändringar och störningar och ständiga och stora strömmar av arbetssökande och lediga platser. Dessa arbetsmarknadens särdrag innebär att platsförmedlare, vägledare, arbetssökande och arbetsgivare ställs inför ansenliga informationsproblem. Alla som är engagerade i sökprocesser på arbetsmarknaden har för sina överväganden och beslut behov av att ur stora informationsflöden sålla fram relevant och aktuell information. Det kan vara frågan om upplysningar av övergripande slag som t ex tillgången på arbetssökande och lediga platser på olika delarbetsmarknader eller mera djupgående kunskaper om individuella sökande och platser, men det kan också gälla information om yrken, utbildningar och utbildningsanordnare och ofta även om sådant som tillgången på bostäder, barnomsorg m m på olika orter.

ADB:s roll i sammanhanget är inte att fatta beslut utan dels att snabbt ställa samman och sprida information, dels att bearbeta stora mängder av information för att sortera ut betydelsefulla uppgifter som kan ligga till grund för platsförmedlares, vägledares, arbetssökandes och arbetsgivares ställningstaganden och beslut. Mot bakgrunden av de avsevärda informationsflödena och ständiga förändringarna på arbetsmarknaden och betydelsen av lättillgänglig, aktuell och relevant information, framstår satsningarna på ADB-system inom arbetsförmedlingen som ett viktigt led i strävanden att höja effektiviteten i dess platsförmedlings- och vägledningsfunktioner.

Detta kapitel ägnas åt en beskrivning och analys av användningen av ADB som ett stöd just för platsförmedlings- och vägledningsarbetet. Administrativa ADB-system och system för statistikproduktion och resultatuppföljning behandlas däremot inte.

Avsnitt 6.1 ägnas åt en diskussion av ADB:s roll i förmedlingsarbetet från mera principiella utgångspunkter. Därefter följer i 6.2 en översikt över det utvecklingsarbete som har bedrivits inom arbetsmarknadsverket på det här området. Slutligen beskrivs och diskuteras i 6.3 den nuvarande användningen av ADB inom arbetsförmedlingen.

Detta kapitel är skrivet av högskolelektor Lennart Delander, Högskolan i Växjö.

6.1 ADB:s roll i förmedlingsarbetet

Tekniskt uttryckt kan arbetsförmedlingens uppgift sägas vara att lösa ett gigantiskt optimeringsproblem. I princip är målet för individuell förmedlingsservice att sammanföra arbetssökande med arbetsgivare i sådan kombinationer att den totala förväntade nyttan av dessa kontakter maximeras. Det kan kanske i förstone tyckas vara ett mål endast för platsförmedlingen, inte för vägledningen. Men vägledningen har samma övergripande mål som platsförmedlingen. Vägledningsinsatserna ska leda till arbete. Platsförmedlingen och vägledningen skiljer sig åt endast vad gäller metoder, resurser och tidsperspektiv.[1]

Om vi för enkelhets skull betraktar en enskild anvisning till en viss ledig plats, kan en målfunktion som avspeglar hur väl den uppgiften utförs formuleras så här:[2]

Förväntad nytta av att arbetssökande A anvisas till den lediga platsen L
=
(Förväntat produktivitetstillskott om platsen L tillsätts med sökande A; nyttan för arbetsgivaren + Förväntad välfärdsökning för sökande A om han tillträder platsen L; nyttan för den arbetssökande)
x
Sannolikheten att A ska erbjudas platsen
x
Sannolikheten att A ska acceptera ett anställningserbjudande
-
Arbetsgivarens och den arbetssökandes kostnader för en anställningsintervju

När förmedlaren överväger en platsanvisning ser han förstås inte som sin roll att "maximera en målfunktion". Hans utgångspunkt är att "platser skall kunna besättas så snabbt och väl som möjligt" och att varje arbetssökande "på kortast möjlig tid skall få ett arbete som så nära som möjligt ansluter till hans önskemål och förutsättningar".[3] Men det betyder att när förmedlaren reflekterar på att anvisa en sökande till en plats, så måste han bedöma sådant som sannolikheten för anställning och den produktivitet och den tillfredsställelse som kan väntas vara förknippad med en anställning. Han har ju att ta ställning till den sökandes lämplighet för platsen, som är utslagsgivande för *förväntat produktivitetstillskott*, och till hur väl platsen svarar mot den arbetssökandes krav och önskemål, som har konsekvenser för *förväntad välfärdsökning* vid eventuell anställning. Förmedlaren tar också hänsyn till att det "vanligaste kravet från arbetsgivaren är att få ett begränsat antal sökande att välja bland".[4] Det innebär att han även, om än partiellt, fäster avseende vid *intervjukostnader*. Eftersom det ingår i förmedlarens värv att vara ansvarsfullt selektiv när han anvisar sökande till platser,

[1] *Vägar till arbete – utvecklingsprogram för vägledningen*, AMS, 1986, s 6.
[2] Holt, C.C. and Huber, G.P.,A Computer Aided Approach to Employment Service Placement and Counselling, *Management Science*, Vol. 15, No. 11, 1969, s 573–593.
[3] *PLOG – Underlag del 1*, AMS 1979, s 4 och 7.
[4] Ibid. s 7.

kan han vidare inte heller undgå att ta ställning till *sannolikheten* att en platsanvisning ska resultera i ett anställningserbjudande som accepteras.

Det ovan formulerade kriteriet kan emellertid långt ifrån betraktas som en beslutsregel för platsförmedlingsarbetet i dess helhet. Kriteriet gäller bara en enskild platsanvisning, medan förmedlaren i själva verket har att göra med många platser och många arbetssökande samtidigt. Det betyder att platsförmedlingsarbetet egentligen går ut på att kombinera en stor mängd sökande med ett stort antal lediga platser på ett optimalt sätt, dvs ett sätt som så bra som möjligt utnyttjar föreliggande möjligheter. Egentligen handlar det alltså om att maximera den förväntade summan av produktivitet och tillfredsställelse för många arbetsgivare och många arbetssökande, under beaktande av att de kan sammanföras i många olika kombinationer och med hänsyn tagen till sannolikheten för att platsanvisningar ska resultera i anställning.

Formulerat på det sättet bortses ändå från det betydelsefulla faktum att det rör sig om en räcka platsanvisningar över tiden. Varken platser eller sökande kan betraktas som oföränderliga. Tvärtom kan man vänta sig att det, allteftersom sökandet fortskrider och kunskaperna om läget på arbetsmarknaden ökar, sker successiva anpassningar till vad marknaden har att erbjuda. Det faktum att förmedlingsuppgiften har en tidsdimension innebär att den bästa "anvisningen" till en arbetssökande kan vara något i stil med: "Kom tillbaka om en vecka, för just nu ser det inte så bra ut. Rent allmänt är dina utsikter goda men för tillfället har vi inget att erbjuda." Att på så sätt införa en tidsaspekt kan vara mycket betydelsefullt. I annat fall kan det komma att lämnas platsanvisningar och kanske även accepteras anställningar som är påtagligt underlägsna vad som kan åstadkommas om man väntar en rimlig tid. Därtill kommer att det ingår i förmedlaruppgiften att medverka till lämpliga anpassningar från såväl arbetsgivares som arbetssökandes sida.

För att åtminstone komma i närheten av målet att maximera den förväntade nyttan för arbetsgivare och arbetssökande av de kontakter som förmedlingen medverkar till genom individuell förmedlingsservice, krävs det uppenbarligen att en stor mängd information om enskilda arbetssökande och enskilda lediga platser samlas in och bearbetas av förmedlare eller av förmedlare i samspel med arbetssökande och/eller arbetsgivare. Vilken roll kan då ADB spela i det sammanhanget?

ADB-stöd för att koppla samman arbetssökande och lediga platser

Den mest närliggande möjligheten är att införa ADB-baserade *informationssystem*, dvs system som syftar till ökad tillgänglighet och snabbare spridning av aktuell information om lediga platser, yrken, utbildningar osv. ADB har emellertid också inneboende möjligheter att utnyttjas på ett mer aktivt sätt i förmedlingsarbetet. Man kan då tala om system för *operativ användning*. Några möjligheter därvidlag är följande:

(1) En enkel operativ tillämpning är att använda ADB för sökning i register efter t ex lediga platser med specificerade egenskaper. Det kan

exempelvis röra sig om att ta fram en lista med platser inom ett bestämt yrke i ett visst geografiskt område. Detta är en tämligen begränsad tillämpning som endast utnyttjar en del av tänkbar relevant information, och där ADB inte ger mycket stöd i strävandena att på bästa sätt koppla samman sökande och platser.

(2) En andra tillämpning är att använda säg ett datorbaserat register över lediga platser successivt för varje enskild arbetssökande och få svar på frågan: "Vilka platser svarar bäst mot den sökandes krav och önskemål?" På motsvarande sätt kan man i ett arbetssökanderegister leta efter lämpliga sökande för arbetsgivarens räkning. Svagheten i en sådan tillämpning är att man vid varje sökning endast utnyttjar halva den tillgängliga informationen, antingen den om platser eller den om sökande. Det betyder bl a att sannolikheten för anställning inte blir särskilt väl beaktad. Även om ett sådant systems prestationer trots allt skulle kunna överträffa vad som kan uppnås med manuella sökmetoder, så innebär det ändå ett begränsat utnyttjande av ADB:s möjligheter.

(3) Ett alternativ är att liksom i föregående metod utnyttja ADB-systemet för varje sökande eller varje plats för sig, men att i detta fall på något sätt ta hänsyn till utsikten att den motsatta parten är beredd att sluta avtal om anställning. Det kan åstadkommas genom att systemet vid sökningen beaktar både av arbetsgivare uppställda kvalifikationskrav och sökandes önskemål och förutsättningar. För t ex arbetssökande skulle det, jämfört med den förra metoden, innebära minskad risk att spilla tid på kontakter rörande arbeten som de har små utsikter att bli erbjudna.

Ett ADB-system av denna tredje typ, som för övrigt liknar det aktuella platsförmedlingssystemet inom den svenska arbetsförmedlingen, lämnar ändå betydelsefulla uppgifter åt förmedlarna. Eftersom systemet förutsätts genomföra sökningar separat för varje sökande eller varje plats, kan man vänta sig att ett mindre antal attraktiva platser drar till sig många sökande, och omvänt att ett mindre antal sökande ter sig som attraktiva för många arbetsgivare. Vidare tar visserligen systemet, indirekt och högst approximativt, hänsyn till förväntad nytta av en kontakt mellan arbetssökande och arbetsgivare, men endast för den ena parten. Sökningarna genomförs ju antingen för en arbetssökandes eller en arbetsgivares räkning. Som indikeras av den tidigare formulerade målfunktionen bör emellertid förmedlingsverksamheten syfta till att åstadkomma den största nyttan sammantaget för båda parterna. Dessa begränsningar i systemet innebär att förmedlarna både måste göra ansvarsfulla urval och särskilda ansträngningar för "problemvakanser" och "problemsökande".

(4) ADB-system av typen beslutssystem skulle representera ett mera sofistikerat sätt än de föregående att utnyttja datortekniken. Man kan tänka sig sådana system med olika grad av förfining, men gemensamt för dem alla är att systemet måste ha inbyggda "urvalsregler" eller kriterier för val av kombinationer mellan sökande och platser som baseras på såväl förväntade produktivitetstillskott för arbetsgivare som välfärdsökningar för arbetssökande. I sin enklaste form skulle ett sådant system fungera som det under (3) med den skillnaden att det, efter att ha sökt lämpliga kombinationer av

sökande och platser, skulle välja ut den eller de med högst sammantagen nytta och sannolikhet för anställning. Fortfarande skulle dock resultatet kunna bli att många sökande och många platser inte fick några förslag. För att undvika det problemet skulle fordras ett system som, till skillnad från de som diskuterats ovan, använder ett sökkriterium som avspeglar och tar samtidig hänsyn till alla arbetsgivares och alla arbetssökandes behov och önskemål – ett kriterium av typen samhällelig välfärdsfunktion.

Med detta slag av system skulle behovet av förmedlarinsatser bli avsevärt mindre än vid de andra ADB-tillämpningarna. En hel del av beslutsfattandet skulle överlåtas åt datorsystemet. När man i Sverige på 1960-talet började fundera kring möjligheterna att utnyttja ADB-stöd i förmedlingsarbetet presenterades förslag till ADB-system av det här slaget. Utvecklingsarbetet fördes emellertid inte särskilt långt, det rörde sig närmast om ett uppslag som stannade på idéstadiet och tämligen snabbt uppgavs planerna på att införa ADB-stöd av typ beslutssystem. Man satsade i stället på system som innebär att den slutliga matchningen utförs av förmedlarna.

ADB jämfört med manuella metoder i förmedlingsarbetet

Information, rådgivning och andra insatser från förmedlarnas sida måste anpassas till att svara mot enskilda sökandes eller arbetsgivares behov. Så länge förmedlingsverksamheten är begränsad till volym och innehåll kan den bedrivas med enkla metoder: Förmedlaren gör egna noteringar och förlitar sig i hög grad till sina egna kunskaper och sin egen erfarenhet. En sådan manuell arbetsmetod är karaktäristisk för den traditionella förmedlingsverksamheten. Det är emellertid en metod som har sina oundvikliga begränsningar vid hanterandet av information och samordning av förmedlingsaktiviteter när omfattningen av verksamheten växer, och när förmedlingsarbetet får ett större innehåll än bara "registrera och skicka". Många av de begränsningar som är förknippade med ett manuellt arbetssätt kan emellertid avlägsnas med införandet och utnyttjandet av ADB-stöd.

Datorbaserade system kan ge all personal vid samtliga förmedlingskontor samtidig tillgång till all information om lediganmälda platser och, ifall systemet är så konstruerat, om alla arbetssökande. Detta innebär en så stor skillnad jämfört med manuella metoder att införandet av ADB får betydande konsekvenser för förmedlingsarbetets organisation.

Även om införandet av ADB-teknik för framställning av information om lediga platser innebar ökad tillgänglighet och ökad snabbhet i spridningen av platsinformation, så var ändå behovet av sådan information något så när väl tillgodosett redan tidigare. Betydligt sämre ställt var det med systematisk information om arbetsgivare, dvs om sådant som vilka slags arbeten som finns hos vilka arbetsgivare, vilka arbetsuppgifter som olika arbetsgivare vanligen söker personal till, förmedlingens kontakter med olika arbetsgivare, osv. Sådana kunskaper är betydelsefulla i förmedlingsarbetet, både för individuell platsförmedling och inte minst för möjligheterna att ackvirera jobb åt arbetssökande. I ett manuellt system med bristfällig dokumentation om arbetsgivare blir detta arbete tungrott och tidskrävande.

Utan ADB är förmedlingspersonalen, vad gäller behovet av tillgång till information om alla arbetssökande, hänvisad till manuellt förda register. För att dessa ska bli hanterliga kan de inte innehålla särskilt utförliga uppgifter om t ex sådant som sökandes kvalifikationer och förutsättningar.

Förmedlingsverksamheten i dess helhet kännetecknas av stora och ständiga flöden av information och ett stort antal kontakter dagligen med arbetssökande och arbetsgivare. Därför är samordning av förmedlingsaktiviteterna väsentlig för verksamhetens effektivitet. Sådan samordning är inte så lätt att åstadkomma när förmedlingsverksamheten bedrivs med manuella metoder. Även i det sammanhanget kan ADB-system vara till stor nytta genom att de gör det möjligt att överblicka även t o m rätt detaljerad information om stora mängder av arbetssökande och lediga platser.

Det förhållandet att varje förmedlare arbetar med ett stort antal arbetssökande gör att det inte är möjligt att träffa var och en av dem med korta mellanrum. Detta gäller även arbetssökande som behöver mycket hjälp och råd vid sökandet efter arbetsmöjligheter. Det är därför viktigt att förmedlaren för sökandes räkning följer upp platser som anmäls mellan besöken på förmedlingen. Det är emellertid mycket tidskrävande och förenat med betydande svårigheter att systematiskt bedriva ett sådant bevakningsarbete i ett manuellt system. Man har uppskattat att den automatiska bevakning som ADB-system möjliggör motsvarar ca 800 förmedlartjänster.[5]

Uppföljning av både förmedlares arbete och arbetssökandes egna sökaktiviteter har särskilt stor betydelse för dem som av en eller annan anledning har svårt att finna arbete. Det är emellertid en uppgift som tenderar att komma i bakgrunden så länge man endast har tillgång till manuella metoder i förmedlingsarbetet.

Kvaliteten i förmedlingens arbetsgivarkontakter beror i hög grad av tillgången till dokumentation bl a om tidigare rekryteringsuppdrag för olika arbetsgivare, om förmedlingens insatser och resultaten av dessa. ADB ger därvidlag betydligt större möjligheter än manuellt förda register.

Vägledarna behöver hålla sig informerade om utvecklingen på arbetsmarknaden vad gäller såväl efterfrågan på arbetskraft med olika kunskaper och färdigheter som beträffande förändringar i kvalifikationskrav för ett stort antal vitt skilda yrken. Därtill kommer att de måste ha grundliga kunskaper om utbildningar och utbildningsanordnare, vilket också det är ett område statt i ständig förändring och utveckling. I ett manuellt system får vägledarna förlita sig till handböcker och annat skriftligt informationsmaterial. Sådan dokumentation är emellertid tidskrävande att arbeta med och det är svårt att t ex göra kopplingar mellan yrken som har lika arbetsinnehåll men helt olika benämningar. Snabba förändringar på arbetsmarknaden och vad gäller utbildningar gör dessutom att tryckt dokumentation fort blir inaktuell. ADB-baserade informationssystem kan därför vara betydelsefulla instrument för att höja effektiviteten i vägledningsarbetet.

Även om administrativa system inte kommer att behandlas här, så bör det

[5] *Arbetsförmedling med ADB-resurser – Förslag till ADB-system för platsförmedling*, AMS, 1983, s 182.

tilläggas att utnyttjandet av ADB-tekniken kan ge avsevärt bättre underlag för styrning av förmedlingsverksamheten och för uppföljning av såväl prestationer, dvs insatser för arbetssökande och arbetsgivare, som verksamhetens resultat.

Sammanfattningsvis kan konstateras att ADB öppnar möjligheter att komma till rätta med många av de svårigheter och hinder, när det gäller att höja arbetsförmedlingens effektivitet, som är förknippade med manuella arbetsmetoder.

6.2 Från ADB-register till informationsbearbetande platsförmedlingssystem

Statskontoret föreslog 1968 i sin översyn av arbetsmarknadsverkets organisation en etappvis utbyggnad av ADB som ett hjälpmedel inom arbetsmarknadsverket.[6] Den första etappen, där ett utvecklingsarbete redan hade påbörjats, skulle gälla dels system för vissa *administrativa rutiner*, dels ADB-baserade *register för arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbeten och arbetsvård* (med information om personer som fått del av åtgärder och om utbildningskurser, beredskapsobjekt, skyddade verkstäder m m). Ett från statskontorets sida uttalat syfte med denna första ADB-etapp var att minska volymen manuellt rutinarbete för att därmed kunna minska personalen eller öka kapaciteten vid oförändrad personalstyrka. Man väntade sig emellertid också att ADB-systemen genom bättre och lättillgängligare information skulle bidra till att förbättra beslutsunderlagen för handläggarna. Statskontoret talade i sin utredning t ex om bättre "träffsäkerhet" vid beslut om att placera arbetssökande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Den andra ADB-etappen skulle, enligt statskontorets förslag, gälla användningen av ADB som ett hjälpmedel i platsförmedlingsarbetet. Vad man då tänkte sig var dels ADB-producerade *platslistor*, som skulle ersätta de listor som framställdes med enkel teknik och rätt lång produktionstid vid kontorsarbetscentraler eller av arkivarbetare och annan personal vid länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar, dels ett ADB-system för *matchning av arbetssökande och lediga platser*, ett system som, på grundval av uppgifter i arbetssökande- och platsregister, gör jämförelser för att hitta passande lediga platser till registrerade arbetssökande. Matchningssystemet skulle bl a göra det möjligt att för arbetssökandes räkning, under en längre tid, automatiskt bevaka inkommande lediga platser. En begränsad försöksverksamhet med sådan matchning som statskontoret föreslog hade bedrivits i Stockholm under utredningens gång.

De tillämpningar som, enligt det av statskontoret föreslagna utvecklingsarbetet, tillhörde den första och den andra ADB-etappen har så småningom kommit att realiseras i någon form. Det gäller emellertid inte förslagets tredje etapp. Denna, som förutsågs ligga långt fram i tiden, skulle bl a gälla utvecklandet av vad som närmast kan karaktäriseras som *beslutssystem* för

[6] SOU 1968:60 *Arbetsmarknadsverket och arbetsmarknadspolitiken.*

olika funktioner i förmedlingsarbetet. Man föreställde sig att det skulle vara möjligt att införa ett ADB-system som kunde överta t ex en stor del av det urvalsarbete som platsförmedlare utför innan de anvisar arbetssökande till lediga platser. Detta sågs som en vidareutveckling av den andra etappens matchningssystem, som ger förmedlarna ett antal platsförslag att ta ställning till på grundval av sina kunskaper om kvalifikationskrav och andra förhållanden vad gäller platserna och om enskilda arbetssökandes önskemål, kapacitet och förutsättningar. Den tredje etappens system var däremot tänkt att innehålla "urvalsregler", i systemet inbyggda principer för val av lämpligaste sammankopplingar mellan i registren aktuella sökande och platser. Man föreställde sig att ett sådant ADB-system skulle ge en bättre styrning av valet av platsförslag till varje sökande i förhållande till de övergripande målen för förmedlingsverksamheten. Liknande tankegångar kring möjligheterna att använda ADB för styrning av beslut inom arbetsförmedlingen framfördes i USA vid den här tiden.[7] På grund av såväl praktiska problem som principiella betänkligheter mot den här typen av beslutssystem har man emellertid både i Sverige och, såvitt bekant, utomlands skrinlagt planerna på att införa sådana tillämpningar av ADB inom arbetsförmedlingsverksamheten.[8]

Efter det att man inom arbetsmarknadsverket hade utvecklat och satt i drift ett informationssystem av det slag som statskontoret föreslagit skulle ingå i den första etappen, och sedan försök med ADB-produktion av dagliga platslistor hade startats 1971 i Stockholm, ansågs tiden mogen för att ta upp frågan om användningen av ADB för sådan matchning av arbetssökande och platser som enligt statskontorets förslag skulle ingå i utvecklingsarbetets andra etapp. I början av 1972 gjorde därför ett antal tjänstemän i arbetsmarknadsverket tillsammans med bl a representanter för arbetsmarknadens huvudorganisationer en resa till USA för att ta del av erfarenheter av där pågående försök med ADB-stöd inom den offentliga arbetsförmedlingen. Vad som vid den tiden prövades i USA var ADB-baserade platsregister för snabb spridning av aktuell information om lediga platser och arbetsgivarregister som ett hjälpmedel för ackvisition av platser samt ADB-system för matchning av sökande och platser.[9]

Senare under året tillsatte AMS en arbetsgrupp med uppdrag att utreda användningen av ADB inom den svenska arbetsförmedlingen. Gruppen presenterade 1974 en plan för utvecklingen av ADB-resurser för förmedlingsverksamheten. I den inriktade man sig främst på utbyggnad av ett datorbaserat register för samtliga aktuella lediga platser som underlag för produktion av platslistor och på ett system, som skulle göra det möjligt för platsförmedlare att från terminaler göra sökningar i platsregistret efter anställningsmöjligheter för arbetssökande. Efter att rapporten överlämnats

[7] Holt and Huber, op. cit.

[8] *Alternative Methods of Placement Operations within the Public Employment Services*, Manpower Measures Evaluation Programme, Report by Evaluation Panel No. 2, OECD, Paris, 1986, s 56–57.

[9] *ADB inom arbetsförmedlingen i USA*, AMS, 1972. Se även kap 5 ovan (avsnitt 5.2.5).

till regeringen fick AMS i slutet av 1974 i uppdrag att, gemensamt med statskontoret, fortsätta utredningsarbetet. Det kom att pågå under lång tid och nästan varje år utarbetades en rapport som tillställdes regeringen som underlag för ställningstagande och beslut rörande praktiska prov med ADB och utredningsarbetets fortsatta inriktning.[10]

Utredningsarbetet bedrevs i form av ett *projekt* som leddes av representanter för verksledningen, statskontoret, huvudorganisationerna på arbetsmarknaden och personalens fackliga organisationer. Ett avtal slöts enligt MBA-S mellan arbetsmarknadsverket och arbetstagarorganisationerna rörande personalens medbestämmande.

Här ska inte närmare redogöras för utredningsarbetet (se 5.2.5 ovan), i stället lämnas en översikt över viktigare moment i införandet av ADB inom förmedlingsverksamheten.

Platsinformation

Försök med produktion av dagligen utkommande ADB-platslistor hade, som redan nämnts, startat i Stockholm 1971. Eftersom snabb och lättillgänglig information om lediga platser har större betydelse ju större arbetsmarknaden är, utvidgades försöksverksamheten successivt till att omfatta alla förmedlingskontor i Stockholms, Göteborgs och Malmös arbetsförmedlingsdistrikt. Då erfarenheterna från försöken var goda, övergick försöksverksamheten under budgetåret 1974/75 i löpande produktion och utvidgades till att omfatta alla förmedlingar i Stockholms län, Göteborgs- och Bohus län samt Malmöhus län.

Statsmakterna gav bifall till arbetsmarknadsverkets förslag att successivt, i hela landet, övergå till ADB-framställda regionala platslistor. Den utbyggnaden var avslutad budgetåret 1977/78, då samtliga län hade dagliga ADB-platslistor som ersatte de tidigare lokala, manuellt framställda listorna som kom ut en gång i veckan. Lediga platser inom vissa yrkesområden, t ex lärar- och sjömansyrken, publicerades endast i centrala platslistor. Dessutom fanns det en central lista, Arbetsmarknaden/Platsjournalen, som innehöll ett urval av till arbetsförmedlingen anmälda lediga platser inom alla yrken med undantag av lärar- och sjömansyrken.

[10] Utredningsarbetet redovisades i följande rapporter:
Rapport 1 *Arbetsförmedling med ADB-resurser en utvecklingsplan*, AMS, 1974.
Rapport 2 *Arbetsförmedling med ADB-resurser målstudie, verksamhet*, AMS, 1975.
Rapport 3 *Individuell platsförmedling nuläge och utvecklingsplan*, AMS, 1977.
Rapport 4 *Arbetsförmedling med ADB-resurser förslag om utbyggt söksystem och modellkontor*, AMS, 1978.
Rapport 5 *Arbetsförmedling med ADB-resurser redovisning av försök med ADB*, AMS, 1979.
Rapport 6 *Arbetsförmedling med ADB-resurser försöken under 1979/80*, AMS 1980.
Rapport 7 *Arbetsförmedling med ADB-resurser försöksverksamhet 1980/81 och planering för 1981/82*, AMS, 1981.
Rapport 8 *Arbetsförmedling med ADB-resurser förslag till ADB-system för platsförmedling*, AMS, 1983.

För produktionen av dessa listor användes en ADB-baserad platsbank, som kontinuerligt uppdaterades med platser som anmäldes till förmedlingen. Tekniskt sett skedde införandet av nyanmälda platser och utgallringen av avanmälda platser från s k inkodningsterminaler på förmedlingskontoren. Såväl produktion som distribution av platslistorna skedde på natten, varför alla kontor varje morgon hade tillgång till aktuell platsinformation.

Platslistorna var ett viktigt verktyg i speciellt platsförmedlingsarbetet även om de naturligtvis också användes av vägledarna (yrkesvägledare och arbetsvårdare innan PLOG-reformen). De utgjorde emellertid också en betydelsefull insats för att underlätta och effektivisera sökaktiviteter från de arbetssökandes egen sida. I takt med införandet av ett ADB-baserat platsförmedlingssystem, där varje platsförmedlare har tillgång till det samlade, aktuella platsutbudet via en egen terminal, har platslistorna förlorat sin betydelse som ett oumbärligt arbetsredskap för platsförmedlarna. Dock kvarstår deras funktion som ett hjälpmedel för självservice, som ett redskap för att underlätta privat arbetssökande, vilket är en nog så betydelsefull uppgift för en offentlig arbetsförmedling.

Nya former för självservice har emellertid tillkommit. Införandet av ADB-system inom platsförmedlingen har t ex inneburit att arbetssökande genom automatisk bevakning av nyanmälda lediga platser kan få individuellt anpassade "platslistor" hemsända. På förmedlingskontoren kan arbetssökande ta del av information om nyanmälda, lokala lediga platser på de platskort som sätts upp i kundmottagningarna. Vidare befinner sig ett system med s k platsautomater under utbyggnad. Det rör sig om terminaler för självservice som utnyttjar Videotex-tekniken, och som finns utplacerade i kundmottagningarna vid för närvarande ett hundratal kontor. En del platsautomater finns utanför förmedlingsorganisationen. Med hjälp av dessa terminaler är det möjligt att söka bland alla aktuella lediganmälda platser i hela landet. Platsinformationen uppdateras dagligen.

Eftersom införandet av ADB-stöd innebär att platsförmedlarna lätt får tillgång till platsinformation, och då platslistorna har kompletterats med andra former av självservice, har utgivningen av platslistor minskats. Besparingarna för platslistproduktionen har också varit ett sätt att finansiera utbyggnaden av arbetsförmedlingens ADB-resurser. Platsjournalen, som publiceras länsvis, ges nu ut endast en gång i veckan. Dessa regionala platslistor kompletteras med veckovisa riksyrkeslistor, Nytt Jobb, för vissa yrken. Det finns en sådan rikslista för tekniker, datafolk och ekonomer och en lista för undervisningsyrken.

ADB-stöd för platsförmedlingen

Som redan nämnts fick arbetsmarknadsverket 1974 i uppdrag av regeringen att fortsätta utreda införandet av ADB som ett hjälpmedel i arbetsförmedlingarnas verksamhet. Utredningens arbetsgrupp publicerade 1975 en rapport med bl a förslag rörande praktiska prov med terminalbaserad sökning efter anställningsmöjligheter och med automatisk bevakning av nyanmälda

platser för arbetssökandes räkning.[11] Såväl sökning som bevakning skulle ske i den datorlagrade platsinformation som användes för produktion av ADB-platslistor.

Det föreslagna försöket startade 1976/77 vid sex förmedlingskontor som fick vardera en terminal för sökning bland hela riktets platser. Försöket kunde dra fördel av att ett nytt programsystem för listproduktion infördes 1976. Systemet innebar att flera nya, för arbetssökande viktiga uppgifter, skulle finnas med i platsbeskrivningarna vilket, förutom bättre information i platslistorna, också gav en högre träffsäkerhet i söksystemet. Proven fortsatte och utvidgades 1977/78 då man bl a gjorde särskilda försök i elva län med länscentraler för interlokal förmedling.

För budgetåret 1979/80 beviljades arbetsmarknadsverket medel för fortsatt försöksverksamhet, nu med ett utbyggt söksystem. Det kom så småningom att innebära att varje distriktskontor och ett antal kontor i storstadsområdena hade tillgång till minst en terminal. (De större kontoren hade mellan två och fem terminaler.)

I den rapport som arbetsmarknadsverkets ADB-utredning publicerade 1978 föreslogs att försöken med sökning och bevakning skulle fortsätta.[12] Systemet med sökning och bevakning hade introducerats i en arbetsförmedling där man höll på att utveckla vad som kom att kallas "fasta arbetsformer i platsförmedlingsarbetet" och som innebar införandet av mer enhetliga och systematiska arbetsmetoder inom platsförmedlingsverksamheten. (Se 5.2.5 ovan.) Erfarenheterna från dessa båda utvecklingslinjer, ADB-stöd och fasta arbetsformer, hade fäst uppmärksamheten på behovet av en samlad lösning med en systematisk samordning av ADB-stöd, arbetsmetoder och verksamhetens organisation på förmedlingskontoren. Utredningen föreslog därför att man, vid sidan av fortsatta försök med sökning och bevakning, skulle starta en försöksverksamhet med s k modellkontor.

Det försöket kom igång 1980 i två av de tre arbetsförmedlingsdistrikten i Södermanlands län, nämligen i Eskilstuna- och Katrineholmsdistrikten. (I den utvärdering som genomfördes användes det tredje distriktet, Nyköpingsdistriktet, som jämförelseområde.) Med tanke på att det var en integrerad lösning som eftersträvades, var det en fördel att modellkontorsförsöket kom att inte endast innehålla prov med ett omfattande ADB-stöd, utan att man vid modellkontoren också samtidigt kunde genomföra förändringar i organisation och arbetsmetoder som i stora drag överensstämde med riktlinjerna i PLOG-utredningen vars förslag publicerades 1979.

Vad gäller ADB-stödet innebar modellkontorsförsöket att varje platsförmedlare hade tillgång till en egen terminal med bildskärm. Jämfört med det samtidigt pågående försöket med sökning och bevakning rörde det sig alltså om en kraftig ökning av terminaltätheten. Terminalerna kunde utnyttjas för sökning och bevakning för arbetssökandes räkning på samma sätt som övriga terminaler i landet. I modellkontorsområdet kunde de under för-

[11] Rapport 2 i not 10.
[12] Rapport 4 i not 10.

sökets första fas emellertid också användas för följande funktioner:

- Utskrift av anvisningskort som den arbetssökande tar med sig till arbetsgivaren.
- Registrering av resultat av anvisningar baserad på den av arbetsgivare insända svarsdelen av anvisningskortet.
- Utskrift av påminnelselistor med förteckningar över de arbetssökande och arbetsgivare som platsförmedlaren bör ta kontakt med för uppföljning samt utskrift av listor över platser som inte blivit tillsatta inom en viss tid.

Under den andra fasen av modellkontorsförsöket tillkom bl a möjligheter:

- att föra in uppgifter i sökanderegister, platsregister och ett arbetsgivarregister direkt från terminal och
- att söka bland arbetssökande för arbetsgivares räkning.

Systemet med platskort, som anslås i kundmottagningen, med uppgifter om aktuella, lokala lediga platser och en övergång till veckovis utgivning av Platsjournalen prövades också under modellkontorsförsöket.

ADB-utredningens arbetsgrupp lade 1983 fram ett på modellkontorsförsöket baserat förslag till ett ADB-system för arbetsförmedlingskontoren i hela landet.[13] Det nya platsförmedlingssystemet sattes först i drift i Södermanlands och Stockholms län samt vid ett par kontor i Göteborg. I början av 1987 introducerades systemet i en begränsad form i hela landet. Under 1988/89 skedde en successiv övergång till en för hela landet gemensam, fullständig systemversion i de län där varje platsförmedlare hade en egen terminal och där man tidigare hade arbetat med den begränsade versionen av platsförmedlingssystemet.

Från och med 1990 kommer den fullständiga systemversionen att användas i hela landet. I alla län kommer då samtliga platsförmedlare att ha tillgång till en egen, till systemet ansluten bildskärmsterminal. Totalt rör det sig om ca 2 300 terminaler.

6.3 Beskrivning av aktuella ADB-stöd för den kundinriktadeförmedlingsverksamheten

Vad gäller ADB-tillämpningar satsar man inom arbetsmarknadsverket på: (a) att förbättra servicen till arbetssökande och arbetsgivare genom att använda ADB som ett direkt hjälpmedel i den operativa kundinriktade verksamheten, (b) att utnyttja ADB-teknik för rationalisering av administrativa rutiner, (c) att använda ADB-system för att få bättre informationsunderlag för ledning och planering av verksamheten. Här kommer endast att redogöras för ADB-system av den förstnämnda kategorin. Av de system som ska behandlas är tre av typen funktionärssystem medan två är självservicesystem. Funktionärssystemen, som används av handläggarna, är *platsförmedlingssystemet* vars tillkomst beskrevs i föregående avsnitt, *yrkes-*

[13] Rapport 8 i not 10.

systemet som är ett system för aktuell yrkes- och utbildningsinformation och *AMU-systemet* som ger information om AMU-kurser. De båda självservicesystemen med terminaler eller persondatorer för självbetjäning är *platsautomater* med information om lediga platser och kommuner och *Af-service* som hjälper sökande att komma fram till vilken förmedlingsservice som passar dem.

6.3.1 Platsförmedlingssystemet

Den information som finns i platsförmedlingssystemet är lagrad i tre register: Sökanderegistret, orderregistret och arbetsgivarregistret.

I *sökanderegistret* skriver platsförmedlaren via sin terminal in och aktualiserar successivt uppgifter som gäller arbetssökande. Följande är exempel på information som lagras för varje enskild sökande:

Uppgifter som anger inskrivningskontor, handläggare och i förekommande fall om den sökande är tillgänglig vid något annat förmedlingskontor, vid något arbetsmarknadsinstitut eller AMU-center.

Personuppgifter som namn, adress, telefonnummer, personnummer, medborgarskap, yrke vid inskrivningstillfället, sökt(a) yrke(n), utbildning för och erfarenhet av detta eller dessa yrken, önskemål om arbetstid och arbetsplatsens belägenhet, begäran om hemsändning av resultat från automatisk bevakning av nyanmälda platser eller av platslistor.

Resultat av automatisk bevakning för den sökandes räkning (antalet platser som stämt överens med sökkriterierna) lagras automatiskt av systemet. Även uppgifter om gjorda platsanvisningar registreras automatiskt i sökanderegistret. Det sker i samband med att platsförmedlaren på den aktuella platsnotisen i orderregistret registrerar att en viss sökande anvisas till platsen.

I registret förs också in uppgifter om datum för inskrivning vid kontoret, för eventuellt byte av sökandekategori, för senaste kontakt, för eventuell placering i åtgärd och för avaktualisering. Även avaktualiseringsorsak skrivs in av platsförmedlaren.

I *orderregistret* skriver platsförmedlaren via sin terminal in uppgifter om platser. När förmedlaren ska registrera grunduppgifter om en ledig plats, kontrollerar platsförmedlingssystemet om arbetsgivaren finns inskriven i arbetsgivarregistret. Om så är fallet överförs grunduppgifter om arbetsgivaren automatiskt därifrån till den order som är aktuell att föra in i orderregistret. Förmedlaren behöver då bara registrera uppgifter som är specifika för den plats som arbetsgivaren vill anmäla. I orderregistret lagras bl a följande uppgifter om varje plats:

Uppgifter om till vilket förmedlingskontor platsen anmälts och om vilken förmedlare som är arbetsgivarens kontaktperson. Vidare registreras, eventuellt genom automatisk överföring från arbetsgivarregistret, arbetsgivarens namn, adress och näringsgrenstillhörighet samt namn på förmedlingens kontaktperson hos arbetsgivaren och på facklig kontaktperson.

För den aktuella platsen (eller de aktuella platserna; en order kan innehålla flera likadana platser) skriver förmedlaren in yrkesbenämning och kod

enligt Nordisk Yrkesklassificering (NYK-nummer), beskrivning av arbetsuppgifter, arbetsplatsens belägenhet, arbetsgivarens kvalifikationskrav samt uppgifter om arbetstid, lön, anställningens varaktighet, tillträdesdatum och sista ansökningsdag om det är en plats till vilken arbetsgivaren vill ha skriftliga ansökningar.

I orderregistret lagras också uppgifter om datum då platsen fördes in i registret, datum för senaste kontakt med arbetsgivaren och för avrapportering av platsen (platser med registrerad sista ansökningsdag avrapporteras automatiskt den dagen).

När platsförmedlaren lämnar en anvisning till platsen skriver han in den sökandes personnummer och noterar i förekommande fall om anvisningen är förenad med rekryteringsstöd, medflyttandestöd eller om det rör sig om ett enskilt beredskapsarbete. När anvisningen har registrerats i systemet, skrivs ett anvisningskort automatiskt ut åt den arbetssökande. Den övre delen av kortet innehåller uppgifter om platsen, medan den nedre delen är en svarsdel som arbetsgivaren ska återsända till platsförmedlaren med uppgift om den sökande fick jobbet eller ej. Anvisningen förs också automatiskt in i en till den aktuella ordern hörande förteckning över lämnade anvisningar och, som redan nämnts, i sökanderegistret bland uppgifterna för den arbetssökande det gäller.

När en plats registreras i orderregistret sätter platsförmedlingssystemet automatiskt s k sökord, som systemet använder när det ska sortera ut lämpliga platser vid sökning efter anställningsmöjligheter för arbetssökandes räkning. Platsförmedlaren har möjlighet att kontrollera om de automatiskt satta sökorden är lämpliga för den aktuella platsen och att vid behov komplettera och ändra.

I *arbetsgivarregistret* skriver platsförmedlaren in grunduppgifter för arbetsgivaren som namn, postadress, telefonnummer, om kollektivavtal tillämpas eller inte, näringsgren, antal anställda, namn på förmedlingens kontaktperson hos arbetsgivaren och på facklig kontaktperson. Dessutom kan förmedlaren föra in en beskrivning av den verksamhet som arbetsgivaren bedriver, vilka yrkeskategorier som finns på arbetsplatsen, uppgifter om planerade nyanställningar, utbyggnadsplaner m.m.

I informationen om den enskilde arbetsgivaren ingår också alla aktuella order. Dessa uppgifter kompletteras automatiskt när en ny order registreras i orderregistret.

Arbetsgivarregistret är således inte blott och bart ett adressregister utan innehåller information som är till nytta i platsförmedlingsarbetet, t ex när det gäller att svara på frågor som sökande ställer om tilltänkta arbetsgivare eller i arbetet med att ackvirera platser åt sökande.

Platsförmedlingssystemet ger förmedlare tillgång till information om alla platser och alla sökande i hela landet. Systemet kan därför användas för att se efter både vilka lämpliga sökande som finns för en viss plats och vilka lämpliga platser som finns för en viss sökande.

Sökning bland och bevakning av platser

För att leta efter passande platser i orderregistret använder sig förmedlaren av *platssökning med frågeformulär*. Han formulerar frågan om lämpliga platser med hänsyn till den sökandes önskemål och kvalifikationer genom att fylla i fält på ett frågeformulär på terminalens bildskärm.

Förutom uppgifter om önskemål beträffande yrke, arbetsplatsens belägenhet, arbetstid, anställningens varaktighet samt vilka krav på utbildning och erfarenhet som den sökande kan anses uppfylla, skriver förmedlaren, för att få så hög träffsäkerhet som möjligt, in ett antal sökord som närmare definierar den sökandes önskemål och förutsättningar. När frågeformuläret är ifyllt får förmedlaren uppgift om hur många inneliggande order som svarar mot frågan. Är antalet för stort att arbeta med, får han göra fler avgränsningar genom att fylla i ytterligare fält på frågeformuläret.

På bildskärmen kan förmedlaren ta fram en lista på order som svarar mot uppgifterna på frågeformuläret. För varje plats lämnas information om bl a yrkesbenämning, arbetsgivare, vid vilket förmedlingskontor ordern är registrerad, antalet lämnade anvisningar. Därefter kan förmedlaren ta fram utförligare information om de order på listan som förefaller vara intressanta att undersöka närmare. För order som är registrerade vid det egna kontoret kan han ta fram alla uppgifter, medan han för order i övriga län kan begära s k ordernotiser som innehåller de viktigaste uppgifterna om arbetsgivare och platser.

Finner förmedlaren en plats som förefaller lämplig för den sökande, kan han göra en anvisning på sätt som beskrivits tidigare. Är han mera osäker på om plats och sökande passar för varandra, kan han i stället välja att lämna platsinformation. Det innebär att han tar ut en kopia av ordernotisen och skickar hem den till den arbetssökande. Antalet lämnade sådana platsinformationer registreras, liksom anvisningar, i både order- och sökanderegistret.

Sökning i orderregistret kan också göras under samtal med en arbetssökande i syfte att informera om vilka lediga platser som finns, eller för att med utgångspunkt från platsbeskrivningar lättare kunna ta reda på den sökandes önskemål och förutsättningar för olika slags jobb. Sökningen kan också vara ett sätt för förmedlaren att visa hur utsikterna att snabbt få en anställning påverkas, om den sökande är beredd att överväga andra yrkesmässiga eller geografiska alternativ än vad han från början tänkt sig.

I platsförmedlingssystemet finns tre s k bevakningsfunktioner: Hemsändning, sökfråga och platskort. De är en fortsättning på den beskrivna platssökningen med frågeformulär och innebär att nyanmälda platser bevakas automatiskt.

För *hemsändning* kopplar förmedlaren samman ett ifyllt frågeformulär för platssökning med en sökande inskriven vid det egna kontoret. Resultatet blir platsförslag i form av dagliga utskrifter av ordernotiser som, utan att granskas av förmedlaren, skickas hem till den sökande. Bevakningen kan gälla platser i hela landet, men kan naturligtvis också begränsas till platser i endast ett eller några län.

Sökfråga innebär också att ett ifyllt frågeformulär för platssökning kopplas till en sökande. Till skillnad från vid hemsändning sker emellertid ingen kontinuerlig bevakning. I stället beordrar platsförmedlaren sökning när det är lämpligt, t ex inför ett besök av den arbetssökande. Därefter fungerar funktionen på samma sätt som beskrevs vid platssökning med frågeformulär.

På förmedlingskontoret kan man beställa automatisk utskrift av *platskort* för nyanmälda platser som bedöms vara intressanta för arbetssökande som besöker kontorets kundmottagning. Kort med beskrivningar av platser kan därmed anslås i kundmottagningen så fort en order har blivit registrerad. Tisdagar t o m fredagar skrivs det automatiskt ut en förteckning över de platskort som ska tas bort från anslagstavlorna i kundmottagningen därför att platserna har blivit avrapporterade.

Sökning bland arbetssökande

Även när det gäller att finna lämpliga sökande till lediga platser fyller platsförmedlaren i ett frågeformulär på sin bildskärm. Han kan söka i hela landet eller välja att begränsa sökandet till något eller några län eller till det egna kontoret. När förmedlaren har angett vilken sökandeprofil han är intresserad av, får han uppgift om antalet arbetssökande som passar in på beskrivningen. Därefter kan han ta fram en förteckning över personerna med uppgifter om bl a namn, personnummer, sökt yrke, utbildning för och erfarenhet av sökt yrke och förmedlingskontor som de sökande är inskrivna vid. Den information förmedlaren kan få om personerna på förteckningen beror på vid vilket kontor de är inskrivna, och på vilken presentationsform som de har kommit överens om med sin förmedlare. För sökande inskrivna vid det egna kontoret kan förmedlaren ta fram alla uppgifter som finns i sökanderegistret. Om den sökande är inskriven vid ett annat kontor och presentationsform 1 gäller, får förmedlaren ingen ytterligare information utöver den som finns i den nämnda sökandeförteckningen, gäller däremot presentationsform 3 kan förmedlaren ta fram en s k sökandenotis som innehåller fler uppgifter om den sökande än som finns på förteckningen. En sökandenotis kan han även tas fram för sökande inskrivna vid ett annat kontor i det egna länet som har registrerats med presentationsform 2.

När förmedlaren har funnit lämpliga sökande till en viss plats, kan han göra anvisningar för sökande som är inskrivna vid det egna kontoret, för sökande som har presentationsform 3 oavsett var de är inskrivna och för de som är inskrivna vid andra kontor i det egna länet och har presentationsform 2.

Det omedelbara syftet med sökningen behöver dock inte nödvändigtvis vara att göra anvisningar. Det är också ett sätt att snabbt få överblick över arbetssökande inom ett visst yrke. Därmed kan förmedlaren t ex ge en arbetsgivare information om tillgången på sökande redan vid ordermottagningen. Resultatet av en sökning bland registrerade arbetssökande kan eventuellt bli utgångspunkt för en diskussion med arbetsgivaren om möjligheterna att få en plats snabbare tillsatt genom att ändra kvalifikationskraven.

Sökning bland arbetsgivare

Platsförmedlingssystemet gör det möjligt för förmedlare att ta fram information på bildskärmen om arbetsgivare i det egna länet. Förfaringssättet är i princip detsamma som vid sökning i de båda andra registren: Förmedlaren börjar med att fylla i ett frågeformulär på bildskärmen och kan sedan ta ställning till hur detaljerad information han vill ha om enskilda arbetsgivare.

Sökning i arbetsgivarregistret kan aktualiseras i olika sammanhang. Om förmedlaren inte kan finna någon lämplig anställningsmöjlighet åt en arbetssökande kan det bli aktuellt att försöka ackvirera en plats. En av svårigheterna att i ett manuellt system ackvirera platser är att få en överblick över arbetsgivare och anställningsyrken och information om vilka kontakter som tidigare har förekommit mellan förmedlingen och en arbetsgivare och som kanske någon annan handläggare på förmedlingskontoret har svarat för. När en arbetssökande under ett förmedlingssamtal blir intresserad av en viss plats, kan han ju vilja veta mer om arbetsgivaren. Förmedlaren kan då från arbetsgivarregistret hämta fram information som presenteras på bildskärmen.

Tillkomsten av arbetsgivarregistret ska också ses som ett uttryck för en, alltsedan PLOG-reformens införande av kontaktpersoner för arbetsgivare på förmedlingskontoren, fortgående strävan att öka och fördjupa arbetsgivarkontakterna.

Påminnelselistor och uppföljning

Platsförmedlingssystemets funktion för påminnelser hjälper förmedlaren att hålla uppgifterna om sökande, order och arbetsgivare aktuella och korrekta. Genom att ge kommandot för påminnelser på ett formulär för sökande, order eller arbetsgivare kan förmedlaren få fram tre olika listor: Påminnelselista sökande, påminnelselista order och påminnelselista arbetsgivare. Sådana listor kan tas ut från ett visst datum, t o m ett visst datum eller för en viss period. Förmedlaren kan därefter beställa fram uppgifter om t ex sökande som finns förtecknade på en påminnelselista, vidta och registrera olika åtgärder och därmed få bort påminnelserna från listan.

När det lämnas platsanvisning till en arbetssökande uppdateras automatiskt uppgiften om senaste kontaktdatum i såväl sökande som orderregister. Sådan uppdateringar kan förstås också göras manuellt från terminalen t ex i samband med besök av sökande eller samtal med arbetsgivare. Det är naturligtvis betydelsefullt för platsförmedlingsarbetet att sökande och platser inte blir bortglömda. För att kontrollera det egna arbetet och se till att sökande- och orderuppgifter hålls aktuella, kan platsförmedlaren därför via formulären för sökning, och med hjälp av registrens uppgift om senaste kontaktdatum, gå genom registeruppgifterna för sökande och order. Förmedlaren kan då söka på ett visst datum, före eller efter ett visst datum eller för en viss period.

Uppföljning av lämnade platsanvisningar är ett viktigt moment i ett

resultatinriktat arbetssätt i platsförmedlingsarbetet. Platsförmedlingssystemet innehåller funktioner med vars hjälp förmedlaren kan ta fram förteckningar över sökande och order för vilka det finns ouppföljda anvisningar.

De här beskrivna tillämpningarna, med möjligheter för förmedlarna att söka i registret på"ouppföljd anvisning", "senaste kontaktdatum" och "påminnelse", fungerar som ett administrativt stöd för förmedlarna när det gäller att hålla uppgifterna i registren aktuella, korrekta och fullständiga. Andra stödfunktioner är till för att underlätta kontakter. Förmedlaren kan t ex få automatiska utskrifter av orderbekräftelse, som är ett meddelande till en arbetsgivare som anmält en plats om hur ordernotisen ser ut samt var och när den publiceras. Via terminalen kan förmedlaren också få ut färdigskrivna kallelser till arbetssökande eller förfrågningar om de t ex har fått jobb eller påbörjat en utbildning. När en sökande som har ersättning från arbetslöshetskassa eller KAS avaktualiseras, skrivs det under natten automatiskt ut en avanmälan som förmedlaren skickar till den sökande och till A-kassan eller länsarbetsnämnden.

Sammanfattningsvis kan sägas att arbetsförmedlingen med platsförmedlingssystemet har fått ett kraftfullt redskap till hjälp när det gäller att fylla förmedlingens kärnfunktion, dvs att medverka till kontakter mellan arbetssökande och arbetsgivare med en hög sannolikhet att resultera i anställningar som tillfredsställer båda parter. Vilka effekter är det då som man kan vänta sig av platsförmedlingssystemets införande?

Platsförmedlingssystemets positiva och negativa effekter

Här ska inte göras någon rigorös genomgång vare sig av "benefits" (samhällsekonomiska intäkter) och "costs" (samhällsekonomiska kostnader) eller av platsförmedlingssystemets effekter för den offentliga sektorns, eller ens statens, inkomster och utgifter. Avsikten är inte att prestera en kalkyl för platsförmedlingssystemet, utan att *beskriva* åtminstone de viktigaste effekterna av övergången till platsförmedlingssystemet.

Följande är exempel på mera betydelsefulla *positiva effekter*:

(1) Snabbare tillsättning av lediga platser. I AMS utvärdering av modellkontorsförsöket uppskattades att övergången från systemet med sökning och bevakning till det platsförmedlingssystem som prövades under försöket resulterade i en förkortning av den genomsnittliga vakanstiden för samtliga lediganmälda platser utan ansökningsförfarande med ca 2 dagar. Det kan kanske tyckas vara en blygsam effekt, men den är ekonomiskt betydelsefull eftersom det är ett stort antal platser som berörs. Under ett år anmäls ca 700 000 lediga platser till förmedlingen varav ungefär hälften är platser utan ansökningsförfarande. Vakanstidsreduktionen ger därför upphov till ett stort tillskott till produktionen av varor och tjänster.

(2) Besparingar i personaltid. Här rör det sig i stor utsträckning om tid som frigörs från administrativt arbete, och som i stället kan användas för att matcha samman arbetssökande och lediga platser med förkortade genomsnittliga söktider som följd. Tidsbesparingarnas effekter är därför, åtminsto-

ne i viss utsträckning, inkluderade i den föregående kategorin. Här följer trots det några exempel på hur platsförmedlingssystemet ger upphov till tidsvinster.

Före införandet av platsförmedlingssystemet var det vanligt att man kopierade och distribuerade orderblanketter till samtliga platsförmedlare på kontoret omedelbart när platser anmäldes eller avanmäldes. Förändringarna skulle annars inte vara tillgängliga förrän platslistan kom ut på följande dag. Man har uppskattat att det per år var mellan 60 000 och 70 000 order som kopierades och spreds på detta sätt.

I det manuella platsförmedlingssystemet skrev den förmedlare som anvisat en sökande till en plats ut ett anvisningskort. Eftersom man för närvarande lämnar runt 400 000 platsanvisningar under ett år, innebär platsförmedlingssystemets automatiska utskrift en betydande tidsbesparing (ca 15 000 arbetstimmar). Dessutom slipper man från de omständliga rutiner som tidigare fanns för den interna administrationen av korten. Man har t ex räknat med att det gjordes ca 2 miljoner interntransporter av kort under ett år inom förmedlingsorganisationen. Tidsvinster görs också genom platsförmedlingssystemets automatiska utskrifter av kallelser och förfrågningar till arbetssökande.

Innan tillkomsten av platsförmedlingssystemet med dess arbetsgivarregister hade enskilda handläggare och kontor utarbetat egna manuella system för att samla information om de arbetsgivare som man hade kontakt med. Arbetsgivarregistret i platsförmedlingssystemet har säkert höjt både kvaliteten och aktualiteten i förmedlingens uppgifter om arbetsgivare, men har också gett tidsvinster eftersom man nu inte behöver föra register för hand. Därtill kommer tidsbesparingar sammanhängande med arbetsgivarinformationens ökade tillgänglighet.

(3) *Inbesparade kostnader för tidigare system.* Hit hör t ex den minskade produktionen och distributionen av platslistor vars självservicefunktion åtminstone i viss utsträckning har övertagits av platsförmedlingssystemets automatiska bevakning av nyanmälda platser med hemsändning till arbetssökande av individuellt anpassade "platslistor" och av de automatiskt utskrivna platskorten som anslås i förmedlingskontorens kundmottagningar samt av det system med platsautomater som ska beskrivas längre fram.

Platsförmedlingssystemet avlöste det tidigare systemet med sökning och bevakning. Detta får därför betraktas som jämförelsealternativ vid en bedömning av effekterna av platsförmedlingssystemets införande. Därmed bör även besparingar motsvarande drifts- och kapitalkostnader för det tidigare systemets inkodningsterminaler och inbesparade inkodningstjänster räknas till platsförmedlingssystemets positiva effekter.

(4) *Andra besparingar.* Här är det bl a frågan om tidsbesparingar för arbetsgivare och arbetssökande. Det är ett känt förhållande att i manuella förmedlingssystem får arbetsgivare lägga ned tid på kontakter med såväl förmedlingspersonal som arbetssökande angående platser som redan har blivit tillsatta. Det avanmäls årligen över 200 000 platser utan ansökningsförfarande. I det tidigare systemet stod dessa platser kvar en dag inaktuella i platslistan (egentligen en halv dag i genomsnitt), vilket innebär att platsför-

medlare ägnade onödigt arbete åt samtal med sökande och att arbetsgivare fick förfrågningar rörande dessa inaktuella platser. Dessa tidskostnader för arbetsgivare, arbetssökande och förmedlare bör rimligtvis ha minskat med införandet av platsförmedlingssystemet, eftersom information om att en plats har blivit avaktualiserad omedelbart blir tillgänglig för alla förmedlare på samtliga förmedlingskontor.

(5) *Fler placeringar.* Det förhållandet att platsförmedlingssystemet ger högre kvalitet och aktualitet i förmedlingens information om arbetsgivare ger bättre förutsättningar för förmedlarens försök att ackvirera platser. Det innebär att arbetsförmedlingen kan tillsätta fler platser. Platsförmedlingssystemet har också medfört förbättrade betingelser för matchningsarbetet. Detta kan ha betytt, inte endast förkortade vakanstider för platser som skulle ha tillsatts av förmedlingen även med tidigare system, utan också att fler platser tillsätts genom förmedlingens medverkan. Dessa båda effekter ger upphov till ett produktionstillskott, om det kan antas att de platser det gäller blir tillsatta snabbare än vad som eljest skulle ha blivit fallet.

Ovanstående effekter av platsförmedlingssystemets införande är av det slag som det inte är omöjligt att kvantifiera och värdera. Nedan följer några exempel på mera svårvärderade positiva effekter.

(6) *Högre kvalitet i placeringarna.* Platsförmedlingssystemets matchningsmöjligheter bör ha inneburit en viss förbättring i kvaliteten (genomsnittligt sett) på det stora antal kontakter mellan arbetsgivare och arbetssökande som förmedlingen medverkar till, och därmed också förbättringar i kvaliteten på de anställningar som kommer till stånd.

(7) *Ökade möjligheter att hantera "problemvakanser".* De väsentligt förbättrade uppföljningsmöjligheter som platsförmedlingssystemet erbjuder bör ha gjort det lättare att identifiera platser som av olika skäl är svåra att tillsätta. Därmed förbättras förutsättningarna för att vidtaga särskilda åtgärder för sådan vakanser.

(8) *Bättre möjligheter att göra insatser för särskilt utsatta grupper av arbetssökande.* Med platsförmedlingssystem är det mycket lättare än i ett manuellt system att i registren leta reda på och följa upp personer tillhörande bestämda sökandegrupper som långtidsarbetslösa, etniska minoriteter, handikappade osv. Det bör innebära att förmedlingen blir effektivare när det gäller att göra insatser för sådan grupper än när förmedlarna är hänvisade till manuella metoder.

(9) *Förbättrade arbetsförhållanden för personal.* Vad det här gäller är positiva effekter för personalens arbetsmiljö i vid mening. I samband med modellkontorsförsöket i Södermanland gjordes en undersökning bland platsförmedlarna där man främst studerade konsekvenser för den fysiska och psykosociala arbetsmiljön. Enligt studien övervägde klart de positiva effekterna. Ca 90 procent av platsförmedlarna föredrog att arbeta med modellkontorsförsökets ADB-system framför det tidigare huvudsakligen manuella systemet. Bl a menade man att ADB-systemet hade medfört en förändring till det bättre vad gällde arbetsbelastningen.

Vilka är då betydelsefulla *negativa effekter* av övergången till platsförmedlingssystemet?

Att döma av undersökningen bland personalen under modellkontorsförsöket var de negativa effekterna på arbetsmiljön små. Det gällde såväl upplevda problem i form av besvär för ögon, rygg och armar som psykosociala effekter. Eftersom det system som prövades under försöket uppvisar många likheter med platsförmedlingssystemet, finns det ingen anledning befara att en bedömning av detta skulle utfalla radikalt annorlunda. De ändringar som har införts bör snarast ha inneburit förbättringar från användarsynpunkt.

De resurser som platsförmedlingssystemet tar i anspråk hör naturligtvis hemma på minussidan. Det finns ingen anledning att här gå närmare in på förbrukningen av olika slags resurser, utan det må räcka med en lista med exempel på kostnader för att utveckla, införa och driva platsförmedlingssystemet:

Utvecklingskostnader

Investeringskostnader

> Datorer, terminaler, kommunikationsutrustning, installationer, lokaländringar, terminalarbetsplatser, mjukvaror (operativsystem, nätverkssystem, databassystem osv i den utsträckning de inte är inkluderade i utvecklingskostnaderna), upplärning av dem som ska använda systemet.

Drifts- och underhållskostnader

> Personal, konsulttjänster, underhåll av utrustning, underhåll av mjukvaror, telekommunikationer, förbrukningsartiklar.

För att bedöma platsförmedlingssystemets *lönsamhet* skulle positiva och negativa effekter behöva vägas samman. Ett försök till en sådan sammanvägning gjordes i samband med utvärderingen av det platsförmedlingssystem som prövades under modellkontorsförsöket, vilket tydde på att ett införande av systemet i hela landet skulle vara en klart samhällsekonomiskt lönsam åtgärd. Den skulle uppfylla kriteriet på samhällsekonomisk effektivitet. Den slutsatsen baserades på en partiell *cost-benefit kalkyl*, där den enda positiva effekt som värderades i kronor var den tidigare nämnda förkortningen av genomsnittlig vakanstid. Cost-sidan i kalkylen byggde på en uppskattning av statens utgifter för ett fullt utbyggt system. Den *finansiella kalkyl* som gjordes i utvärderingen indikerade att en satsning på systemet skulle vara lönsam även från offentligfinansiell synpunkt. De reducerade söktiderna beräknades resultera i minskade utgifter för arbetslöshetsersättning och KAS och i ökade inkomster av varuskatter, inkomstskatter och arbetsgivaravgifter. Dessa inkomstförstärkningar uppskattades mer än väl täcka statens utgifter för investeringar i och drift av systemet.[14]

Nu har det visserligen skett förändringar både vad gäller tekniska lösningar och systemfunktioner, men a priori kan man inte peka ut något som gör att satsningen på det nu aktuella systemet ter sig tveksam från samhällsekonomisk effektivitetssynpunkt.

Däremot kan man fråga sig om inte vissa förändringar eller kanske snarare utbyggnader skulle höja effektiviteten ytterligare. Att potentialen

[14] Kalkylerna redovisades i Rapport 8 (se not 10).

för operativt ADB-stöd inte är uttömd framgår t ex av en bilaga till detta kapitel, som tar upp *en* möjlig tillämpning som kan vara till nytta i det praktiska förmedlingsarbetet. Vidare borde det finnas möjligheter att i högre grad än idag utnyttja platsförmedlingssystemet för administrativt stöd och att samordna systemets register med system för ledning och styrning av verksamheten.

6.3.2 Yrkessystemet

Detta är ett system där vägledare och platsförmedlare kan hämta upplysningar om yrken och utbildningar. Till skillnad från platsförmedlingssystemet, som kan *bearbeta* data, är yrkessystemet ett rent informationssystem. Det är tillgängligt på de terminaler som är kopplade till platsförmedlingssystemet (en mindre version kommer att införas i det platsautomatsystem som beskrivs längre fram). Handläggare kan därför enkelt röra sig mellan platsförmedlingssystemets och yrkessystemets register. Systemet infördes, efter ett par års försöksverksamhet, i början av 1989.

Ett av syftena med yrkessystemet är att garantera vägledare och platsförmedlare tillgång till aktuell information om yrken och utbildningar. Ett annat är att den informationen ska vara mer lättillgänglig än när handläggarna är hänvisade till att arbeta med handböcker och broschyrer som Studievägar för yrkesutbildning, Aktuellt för yrkesorientering, Branscherna och Nordisk Yrkesklassificering. Ett tredje, viktigt syfte är att systemet ska vara ett redskap för att öka kreativiteten när det gäller att ge förslag till lösningar på problem rörande val av arbete, yrke eller utbildning. För att nå det syftet har systemet konstruerats så att man från olika utgångspunkter vad beträffar sökandes önskemål, yrkeserfarenhet, utbildning m m ska kunna fånga in yrken som ligger nära varandra. Handläggarna får därmed hjälp att hitta samband mellan yrken med likartade arbetsfunktioner, arbetsuppgifter och kvalifikationskrav. Tillgången till ett hjälpmedel av det slaget har betydande fördelar, jämfört med annat informationsmaterial, när det gäller att motverka omotiverade begränsningar i val av yrke och utbildning. Detta är viktigt eftersom i många situationer just en breddning av sökandeinriktningen är en förutsättning för att förkorta söktiderna.

Yrkessystemet består av två register, ett yrkesregister och ett utbildningsregister. De kommandon som används för att få fram information på bildskärmen från registren liknar de som används i platsförmedlingssystemet.

Man kan söka i yrkesregistret t ex genom att ange ett visst yrke. Då tas det fram bl a följande information (kursiverade ord anger sökbara uppgifter):

En förteckning över *andra yrken* där arbetsuppgifterna och/eller kvalifikationskraven helt eller delvis sammanfaller med det sökta yrkets, en lista på funktionsord som övergripande beskriver vad en person gör i yrket, en lista på *arbetsuppgiftsord* som noggrannare beskriver arbetsinnehållet, ett antal exempel på sådana *sökord* som ofta används när det sätts sökord på platser i platsförmedlingssystemets orderregister, exempel på sådana *krav* och önskemål från arbetsgivare som ofta förekommer i platsnotiserna, en

beskrivning i löpande text av arbetsinnehåll och ibland också av utvecklingstendenser och förändringar inom yrket, länsvisa uppgifter om antalet lediganmälda platser och sökande inom yrket för vart och ett av de tre senaste åren. (Vill man ha uppgifter om den aktuella situationen vad gäller lediga platser, kan man snabbt söka på yrket i platsförmedlingssystemets orderregister.)

Dessutom anges på bildskärmen ett antal s k *förbindelseord*, som kan användas som sökord i utbildningsregistret för att snabbt finna utbildningar som är adekvata för det sökta yrket.

Utbildningsregistret kan också användas som en handbok om utbildningar utan att man behöver gå vägen över yrkesregistret.

Utbildningsregistret innehåller information om yrkesinriktade utbildningar på olika nivåer inom gymnasieskolan, högskolan, AMU, folkhögskolor, fristående skolor, internutbildningar och Komvux. På bildskärmen kan man få fram information om (kursiverade ord anger sökbara uppgifter):

Kursbenämning, utbildningsbeskrivning som främst informerar om de yrkeskvalificerande ämnenas nivå och omfattning, *inträdeskrav*, antagningsförhållanden (t ex fler sökande än platser), *skolform* (gymnasieskola, AMU, etc), *förbindelseord* till yrkesregistret (vilket gör att man enkelt kan övergå till sökning efter yrken som utbildningen lämpar sig för).

Införandet av yrkessystemet bör ha skapat förutsättningar för väsentliga rationaliseringar i den administrativa hanteringen av yrkes- och utbildningsinformation och bör också kunna få betydelse när det gäller att öka handläggarnas kunskaper om yrken och utbildningar. Alldeles särskilt betydelsefullt för förmedlingsarbetets effektivitet är att systemet, på ett mycket enkelt sätt, underlättar för vägledare och platsförmedlare att på ett konstruktivt sätt kunna göra kopplingar mellan olika yrken och mellan yrken och utbildningar.

Det tidigare beskrivna platsförmedlingssystemet är ett ADB-stöd främst för platsförmedlare, även om det också har användningsområden i vägledningsarbetet. Yrkessystemet är också till nytta för såväl platsförmedlingssom yrkesvägledningsarbetet, men spelar väl störst roll för vägledarna. Detta gäller också två system som ska beskrivas i det följande, AMU-systemet och ett persondatorprogram som kallas Af-service. I takt med att ADB-stödet inom vägledningen växer, framstår det naturligtvis som högst angeläget med en snabb ökning av antalet terminaler på förmedlingskontor och arbetsmarknadsinstitut. För närvarande har alla platsförmedlare en egen terminal, medan vägledarna i stort sett är hänvisade till att använda lediga platsförmedlarterminaler.

6.3.3 AMU-systemet

Under ett år deltar nästan 100 000 personer i arbetsmarknadsutbildning varav ungefär 75 procent i kurser köpta av länsarbetsnämnderna hos AMU-organisationen eller andra kursanordnare och ca 25 procent i kurser inom det reguljära utbildningsväsendet. Inför varje beslut om att bevilja arbets-

marknadsutbildning åt en arbetssökande måste vägledarna hämta in kursinformation. Sådan information kan också behövas under vägledningssamtalen när vägledare och sökande försöker komma fram till lämpliga alternativ för att nå fram till det stadium då det är aktuellt att söka arbete.

När utbildning aktualiseras för sökande kan vägledaren vilja ha svar på frågor av t ex följande slag: Vilka kurser för kontorspersonal finns det i Kronobergs län? Vilka kurser finns det i landet inom vårdområdet? Vilka AMU-kurser finns det i Ljungby? Finns det ekonomisk vidareutbildning i Växjö, Kalmar eller Karlskrona? Var finns det bussförarutbildning? Vilka kurser finns det i Växjö som är direkt anpassade för handikappade? Hur lång är väntetiden till svetsutbildning i Tingsryd? Hur lång är kurstiden på den utbildningen? Vad ingår i den kursen och vad är dess utbildningsmål?

Arbetsmarknadsutbildningens centrala roll som arbetsmarknadspolitiskt instrument gör att frågor av det här slaget ständigt aktualiseras i det löpande förmedlingsarbetet. Ett ADB-baserat system för kursinformation kan därför både ge betydande rationaliseringsvinster och höja kvaliteten på vägledningsinsatserna.

Från och med 1986 är ett sådant system, AMU-systemet, infört i hela landet. Det kan egentligen betraktas som ytterligare ett register i platsförmedlingssystemet jämförbart med sökanderegistret, orderregistret och arbetsgivarregistret. Sökning i AMU-systemet kan ske från terminalerna ute på förmedlingskontoren och arbetsmarknadsinstituten. Kommandon och sökformulär på bildskärmen är uppbyggda efter samma grundprinciper som i platsförmedlingssystemet. Efter systemets införande har man upphört med publiceringen av AMU-aktuellt, det tidigare, månadsvisa komplementet till AMS årliga kurskatalog, som fortfarande ges ut.

Genom att fylla i fält på ett frågeformulär för sökning i AMU-systemet, som tas fram på en terminals bildskärm, kan vägledaren få upplysningar om de kurser han är intresserad av. Det kan nämnas att det finns möjlighet att direkt söka information om vilka s k specialkurser som ges. Det rör sig om kurser för finskspråkiga där teoriundervisningen sker på finska, för tvåspråkiga där undervisningen visserligen ges på svenska, men där utbildningen är anpassad till deltagare med annat modersmål än svenska, och kurser som är anpassade för handikappade.

Vid sökningen kan vägledaren t ex ta fram en lista på kurser inom ett visst yrkesområde. Förteckningen ger information om kursorter, antal kursveckor, kursstarter (successivt eller ett visst datum), ansökningsdagar och antal platser på kurser där man inte har successiv intagning, antal lediga platser på kurserna och, om det inte finns lediga platser, beräknad väntetid på en plats, upptagningsområde för sökande till kurserna (en kurs kan vara avsedd enbart för länets sökande, för sökande från vissa bestämda län eller för sökande från hela landet), vart ansökningar till kurser ska skickas (en länsarbetsnämnd, ett förmedlingskontor eller AMU-center).

Mera detaljerade upplysningar om en viss kurs kan tas fram på bildskärmen genom att beställa information kallad Kursnytt. Där lämnas, utöver en del av de uppgifter som nämndes ovan, även besked om utbildningsmål och en plan som visar antalet lektioner på olika kursmoment. AMU-

systemet har efter införandet kompletterats med kursortsinformation som ger upplysningar om tillgången på elevbostäder, vilka som kan få hyra sådana, hyran för dessa, var man bokar bostad m m.

AMU-systemet är ett rent informationssystem och fyller som sådant en viktig funktion inom vägledningen. Frågan är emellertid om inte ytterligare effektivitetsvinster kunde erhållas med ett samlat ADB-stöd för den omfattande administrationen inom arbetsmarknadsverket kring arbetsmarknadsutbildningen. Det rör sig om rutiner för underrättelse om utbildningsbeslut till sökande och till försäkringskassor (som svarar för utbetalning av utbildningsbidrag), AMU-centrer och andra kursarrangörer, och rutiner för registrering av kontrakt mellan länsarbetsnämnder och kursanordnare samt för framtagning av underlag för utbetalningar till kursanordnarna, och om produktion av utbildningsstatistik. Ett samlat system för administrativt stöd, uppföljning och statistikproduktion borde kunna integreras med sökanderegistret i platsförmedlingssystemet.

6.3.4 Platsautomater

De tre ADB-system som har beskrivits ovan är av typen funktionärssystem. Det är handläggare som arbetar vid terminalerna – visserligen ofta med sökande närvarande som tar del av och ställning till den information som kommer upp på bildskärmen. Under senare år har man inom arbetsmarknadsverket emellertid även infört ADB-system som både innebär att de sökande själva orienterar sig i information om t ex platsutbudet och självservice i den meningen att de på egen hand använder den tekniska utrustning som ställs till förfogande.

Självservice i meningen stöd åt arbetssökandes egna sökaktiviteter är ju i och för sig inget nytt. Platsjournalerna i det i huvudsak manuella förmedlingssystemet var ett medel för självservice. De existerar fortfarande om än med mindre frekvent utgivning. Andra inslag av självservice i den nuvarande förmedlingsverksamheten är dels den automatiska bevakningen av platser för sökandes räkning med hemsändning av platsnotiser som inte granskas av platsförmedlarna, dels de automatiskt framtagna platskorten som anslås i kundmottagningarna. Dessa självservicesystem håller för närvarande på att kompletteras med s k platsautomater, kundterminaler för användning av de arbetssökande själva i förmedlingskontorets kundmottagningar (åtminstone de flesta finns där).

Systemet med platsautomater är integrerat med platsförmedlingssystemets orderregister. Det betyder att sökande via automaterna har tillgång till uppgifter om alla hos förmedlingen aktuella platser i hela landet. Information om nyanmälda jobb är tillgänglig dagen efter det att arbetsgivarnas order har förts in i orderregistret. Platser som avrapporteras är borttagna från platsautomatsystemet dagen efter avaktualisering i orderregistret. Uppdateringen sker på natten och är klar före kl 8 på morgonen.

En sökande kan ta fram uppgifter om lediga platser inom ett visst yrke i hela landet eller på en viss ort. Liksom i platsförmedlingssystemet kan man börja med att ta fram en översiktslista med korta upplysningar om platser.

Därefter kan man ta fram platsnotiser för de enskilda platser som man vill ha utförligare information om. Det går också att få utskrifter av platsnotiser för att ta med hem eller för att ha till hands när man tar kontakt med arbetsgivare.

Sökande som är intresserade av ferie- eller deltidsjobb eller arbeten som inte ställer krav på utbildning och erfarenhet kan söka i platsautomaterna med utgångspunkt från sådana kriterier.

Enligt arbetsmarknadsverkets planering kommer platsautomatsystemet att också knytas till yrkessystemet så att sökande kan utnyttja en del av dess sökmöjligheter vad gäller yrken och utbildningar.

Till hjälp för dem som är intresserade av att ta anställning utanför hemorten kan platsautomaterna ge kommuninformation. Den innehåller upplysningar om bostadsmarknaden, allmänna uppgifter om arbetsmarknaden, information om kommunikationer, barnomsorg, utbildningsväsende, hälso- och sjukvård m.m.

I slutet av 1989 fanns ca 150 platsautomater utplacerade, varav några på andra platser än arbetsförmedlingskontor. Enligt beslut i AMS styrelse är målet att varje arbetsförmedling ska ha minst en automat.

Platsautomaterna är, som redan nämnts, ett komplement till andra former för självservice som t ex Platsjournalen och Nytt Jobb. Information om nyanmälda platser blir, genom den nattliga uppdateringen gentemot platsförmedlingssystemets orderregister, snabbare tillgänglig i platsautomaterna än i dessa platslistor, som endast publiceras på måndagar. Det är därför rimligt att anta, att en effekt av platsautomatsystemet är en viss förkortning av vakanstider. Platsautomater har även den fördelen, jämfört med de länsvisa platsjournalerna, att de innehåller information om platser i hela landet.

AMS har undersökt hur mycket platsautomaterna utnyttjas av arbetssökande. Enligt undersökningen används varje automat under i genomsnitt 4–5 timmar och av i genomsnitt 30 sökande per dag. Det betyder att från varje automat hämtas information vid ca 600 söktillfällen per månad.

Automaterna används framför allt av ombytessökande och sökande med en klar yrkesinriktning som anser sig kunna klara arbetssökandet utan förmedlares medverkan. Platsautomatsystemet erbjuder informationstjänster som dessa sökandegrupper vill ha, vilket kan betyda att arbetsförmedlingen drar till sig ett större antal sökande. Om fler arbetssökande utnyttjar förmedlingen för att söka information om lediga platser, kommer rimligtvis en större andel av de till förmedlingen anmälda platserna att tillsättas genom dess medverkan (och till medverkan räknas även självservice). Därmed skulle det löna sig bättre för fler arbetsgivare att anmäla platser till arbetsförmedlingen. Förmedlingens andel av det totala antalet lediga platser kan då väntas öka, vilket i sin tur skulle innebära att förmedlingen blir en betydelsefull informationskanal för fler arbetssökande osv. Det finns en avsevärd potential för en utveckling som den här skisserade. Förmedlingens andel av det totala antalet lediga platser kan uppskattas till ca 70 procent (se kap 4). Det betyder, om ca 750 000 platser registreras vid arbetsförmedlingen under ett år, att det är mer än 300 000 platser som inte anmäls dit.

Åtgärder som får till effekt att förmedlingen utnyttjas av fler arbetssökande, och som därmed bidrar till att andelen tillsatta platser ökar, vilket i sin tur kan leda till att fler platser anmäls till förmedlingen, är därför betydelsefulla. Införandet av platsautomater är *en* sådan åtgärd.

6.3.5 Af-service

Af-service är ett program som med branschens språkbruk är "utvecklat i PC-miljö". Det betyder att programmet är inlagt på persondatorer. Syftet är att arbetssökande på egen hand, via persondatorer placerade i eller i anslutning till förmedlingarnas kundmottagningar, ska komma underfund med vilken service som passar dem. Programmet består av tre delar: Platsförmedlingsservice, utbildningsservice och vägledningsservice.

När en person börjar använda programmet får han först på bildskärmen en introduktion om hur programmet fungerar, vilka som kan ha nytta av det och vilket resultat man kan komma fram till. Därefter får den sökande besvara ett antal frågor som kommer upp på persondatorns bildskärm. Beroende på hur den sökande svarar leds han vidare till relevanta delar av programmet.

I grova drag fungerar Af-service så här:

Säg att en sökande har startat med och blivit introducerad till delen Platsförmedlingsservice. Svarar han Nej på frågan om han vet vilket arbete han vill ha, går programmet över till den del som handlar om Vägledningsservice. Där ställs t ex frågan om den sökande vet vilka arbetsuppgifter han klarar av och passar för. Svarar han Nej, får han information om vilka utvägar förmedlingen kan använda sig av för att t ex hjälpa honom att få mera yrkeserfarenhet/praktik, hjälpmedel som inskolningsplatser, rekryteringsstöd m.m. Beroende på svaren på andra frågor kan han få information om samtal med vägledare eller arbetspsykolog, om arbetsmarknadsinstitutet, yrkesvalskurser, yrkesvalstester m.m.

Om den sökande vet vilket arbete han vill ha, men inte har sökt därför att han saknar utbildning, leds han vidare till programdelen Utbildningsservice. Beroende på hur han besvarar de frågor som ställs där, lämnas upplysningar om att han på förmedlingen kan få information om yrkesutbildning eller förberedande utbildning, samt upplysningar om yrkesvalstester, introduktion eller orientering/vägledning vid AMU-center m.m.

Den sökande får fortsätta besvara frågor inom delen Platsförmedlingsservice om han vet vilket arbete han vill ha och har tackat nej till ett anställningserbjudande, eller inte blivit erbjuden en plats han sökt fastän han har den utbildning som krävs, eller inte har sökt trots att han har erforderlig utbildning. Beroende på svaren på frågorna kan han få upplysningar om vilken information och hjälp han kan få av platsförmedlare, om hur Jobb-klubbar fungerar, att man kan träna sig att leta jobb i söka jobb kurser m.m.

Efter att ha gått genom programmet, vilket tar ca 10 minuter, får den sökande en utskrift av frågor och svar samt förslag till service från förmedlingens sida. Med det materialet kan han gå till platsförmedlare eller vägle-

dare i kundmottagningen. Af-service innebär därför att handläggaren vid det kanske första mötet med den sökande får tillgång till en kartläggning av den sökandes önskemål, kapacitet och förutsättningar. Den kan tjäna som underlag för platsförmedlings- eller vägledningssamtalen och den fortsatta planeringen av arbetet med den sökande.

Programmet Af-service har introducerats på försök vid minst ett kontor i varje län. Försöksperioden slutade hösten 1989. AMS har hämtat in förslag till förändringar som har lagts fram vid uppföljningen av försöksverksamheten. Sedan programmet har uppdaterats utifrån dessa förslag, är det tänkt att länen ska installera persondatorer med programmet vid övriga förmedlingskontor i den takt verksamhet och ekonomi tillåter.

6.4 Fortsatt utbyggnad av ADB-stöd och problem i samband med övergången till egna datorer

Kännetecknande för ADB-användningen inom förmedlingsverksamheten är att tekniken inte endast utnyttjas för att lagra och finna information, den mest näraliggande tillämpningen. Sådana användningar finns förvisso, vilket har framgått av beskrivningen av de olika systemen. Det största utbytet av ADB ligger emellertid utan tvivel i att ADB-systemen i så hög grad utnyttjas som en väsentlig del i platsförmedlings- och, om än i tills vidare begränsad utsträckning i vägledningsprocesserna. Man har i det sammanhanget inte framför allt sett ADB som ett instrument för att avlasta förmedlare och vägledare från rutinuppgifter, även om naturligtvis sådana möjligheter också har tagits till vara. Utformningen av ADB-stödet har i stället i hög grad tagit direkt sikte på att medverka till att förbättra beslutsunderlag för platsförmedlare, vägledare, arbetssökande och arbetsgivare. För att använda terminologin från avsnitt 6.1, bör systemen därför ha bidragit till att bättre uppfylla målet att maximera nyttan av de många kontakter mellan arbetssökande och arbetsgivare som förmedlingen medverkar till.

Det finns emellertid ingen anledning att slå sig till ro med vad som har uppnåtts. System kan snabbt åldras, i synnerhet om de inte är tillräckligt flexibla för att möjliggöra stegvisa förändringar. Det pågående utbytet av förmedlarterminalerna mot persondatorer motiveras just av ambitionen att åstadkomma en större flexibilitet. Genom att persondatorer har egen datorkraft öppnas helt andra möjligheter, än med de ursprungliga terminalerna, att utnyttja ADB-tekniken för att höja användarnas personliga effektivitet. Därmed frigörs ytterligare tid för kontakter med arbetssökande och arbetsgivare, vilket till syvende og sidst är avgörande för verksamhetens resultat.

Under budgetåret 1987/88 startades försök med utbyte av information om lediga platser med Danmark, Norge och Finland. Med Norge har numera slutits ett avtal som innebär att uppgifter om ett urval lediga platser finns tillgängliga via terminalerna på respektive lands arbetsförmedlingskontor. Till Norge lämnas uppgifter om ca 10 000 svenska platser per vecka, medan de svenska förmedlingarna får information om mellan 1 000 och 3 000 norska platser.

I Danmark och Finland har förmedlare på en del kontor tillgång till information om svenska platser genom platsautomatsystemet. Till tjänst för finländare i Sverige som planerar att återvända hem, innehåller det svenska platsautomatsystemet uppgifter om en del lediga platser i Finland.

Det kan nämnas att det även finns en platsautomat vid den svenska ambassaden i London. (Det bor ca 10 000 svenskar i London med omnejd.)

I AMS regi har man utvecklat en demonstrationsversion av ett vägledningsprogram som fått arbetsnamnet Yrkestankar. Det är, liksom Af-service, ett självserviceprogram för persondatorer som ska kunna användas även av personer som inte är vana vid att hantera datorer. Syftet med programmet är att ge uppslag till yrken för sökande som inte vet eller är osäkra på vilka yrken som kan vara lämpliga för dem.

Yrkestankar är, även det i likhet med AF-service, uppbyggt så att den sökande tar sig genom olika steg i programmet genom att svara på frågor. Först kommer en introduktion som talar om hur programmet fungerar och vad det kan uträtta. Därefter följer en kartläggningsdel där den sökande får besvara frågor om vad han är intresserad av, är bra på osv. På grundval av svaren på dessa frågor genomför programmet en matchning gentemot olika yrken som resulterar i att ett antal tänkbara yrken kommer upp på bildskärmen. Den sökande kan därefter besvara frågor som syftar till att klarlägga hur väl hans anspråk stämmer överens med vad de olika yrkena erbjuder och de krav de ställer. Därefter sker en ny matchning som leder fram till att förslag till yrke eller yrken presenteras på bildskärmen. Den sökande kan också få en utskrift av frågor, svar och yrkesförslag som underlag för samtal med vägledare. Användning av programmet betyder att den sökande har gjort en hel del förberedande arbete på egen hand innan han träffar en vägledare, tänkt igenom sin intresseinriktning, sina anlag och förutsättningar, sett vilka krav olika yrken ställer och hur de svarar mot egna önskemål och anspråk. Något beslut om införande av programmet har ännu inte fattats.

Under de s k modellkontorsförsöken och vid det därefter successiva införandet kördes det i 6.3.1 beskrivna platsförmedlingssystemet på centraldatorer vid en servicebyrå. I samband med upphandlingen av systemet efter försöksperiodens slut beslutades emellertid att man skulle satsa på egna datorer för verkets olika ADB-tillämpningar. Eftersom utvecklingstiden för det nya (Siemens-baserade) systemet blev längre än man hade räknat med, och då platsförmedlingssystemet vidareutvecklades även efter upphandlingen uppgraderades det befintliga servicebyråsystemet. Därför nödgades man skjuta ytterligare på övergången från servicebyrå till den nya tekniska miljön så att det nya systemet kunde uppgraderas på motsvarande sätt innan det togs i drift. Med början i Västmanlands län i november 1989 har emellertid installationen av detta system nu kommit igång. Eftersom driften under tiden har skett och, tills installationen är genomförd i hela landet, fortfarande sker vid servicebyrån har förseningen i sig inte inneburit problem för användningen av platsförmedlingssystemet ute på förmedlingarna. Däremot har väl rimligtvis kostnaderna för implementeringen blivit högre än vad som ursprungligen kalkylerades. Å andra sidan räknar man med

kostnadsbesparingar i förhållande till den ursprungliga tekniska lösningen genom övergång till en annan lösning för datakommunikationen (ett "eget" nät) och genom en förändring av datorstrukturen. Förändringarna i förhållande till det ursprungliga systemförslaget och förslaget till teknisk lösning är så pass stora, att det för en bedömning av platsförmedlingssystemet från samhällsekonomisk och statsfinansiell synpunkt skulle behövas en efterkalkyl rörande kostnaderna för utveckling, investeringar, implementering och drift. (En förkalkyl gjordes i samband med utarbetandet av det ursprungliga förslaget till system och teknisk lösning.[15])

I ett annat avseende än när det gäller den kundinriktade verksamheten har övergången till egna datorer inneburit problem för användare. Tidigare levererades verksamhetsstatistiken (statistik rörande arbetssökande, platser, anvisningar, flyttningar, företagsutbildning och vanlig arbetsmarknadsutbildning) av Dafa, men fr o m maj 1989 svarar AMS för statistikproduktionen. Det övertagandet har emellertid inte varit problemfritt. Den platsstatistik som har tagits fram, sådan finns när detta skrivs (januari 1990) t o m oktober 1989, innehåller så pass mycket felaktigheter att den måste rekonstrueras. Sökandestatistik av samma kvalitet som tidigare finns t o m november 1989. Man fick emellertid problem med överföringen av data i samband med övergången i november till Siemens-systemet i Västmanland, varför sökandestatistiken för december 1989 måste rekonstrueras.

Efter övergången till statistikproduktion i egen regi har man upphört med produktionen av de tidigare, mycket omfattande månadslistorna som distribuerades till länsarbetsnämnder och förmedlingskontor. Dessa ska ersättas med utsändning av disketter med statistikuppgifter. Mottagarna ska därmed, via persondatorer, själva kunna ta fram den statistik de är intresserade av. Utvecklingen av detta system, den s k PC-versionen av UVAS, försenades emellertid (därtill kommer de ovan nämnda störningarna), varför länsarbetsnämnder och kontor endast fick begränsad statistikinformation på datalistor under större delen av 1989 och början av 1990.

UVAS, som började utvecklas i mitten av 1980-talet, är emellertid tänkt för flera användningar, bl a skulle systemet ge möjlighet till longitudinella uppföljningar av arbetssökande (innebärande att sökande följs över tiden). Den tillämpningen bygger på en databas med "händelser" för enskilda sökande. Den databasen saknas emellertid fortfarande varför en systemrevision pågår.

Självklart är det ett misslyckande när en myndighet råkar ut för problem som dessa, när den ska ta över en verksamhet som servicebyråer tidigare har skött i stort sett klanderfritt. Förklaringen, är att man rejält har underskattat resursbehovet för framför allt systemutveckling på bred front och många olika områden.

För att inte kapitlet ska sluta i moll är det värt att understryka, att problemen endast har gällt produktionen av statistik för verksamhetsredovisning och verksamhetsuppföljning och inte de tidigare beskrivna ADB-stöden för den kundinriktade verksamheten. Trots svårigheterna i samband

[15] Rapport 8 i not 10.

med överföringen av platsförmedlingssystemet till en ny teknisk miljö, har ju servicebyråsystemet fungerat för användarna. Dessa ADB-system för själva förmedlingsverksamheten håller en hög standard både vad gäller funktioner och tillförlitlighet. Något system med funktioner motsvarande dem i platsförmedlingssystemet finns inte vid något annat lands arbetsförmedling.

Bilaga till kapitel 6:

6 B.1 Exempel på hur Yrkessystemet kan kompletteras med yrkesrelaterad statistik.*

6 B.1.1 Sammanfattning

Genom att successivt bygga ut ADB-användningen vid arbetsförmedlingen har AMS öppnat möjligheter att komma till rätta med många av de svårigheter och hinder, när det gäller att höja arbetsförmedlingens effektivitet, som är förknippade med manuella arbetsmetoder. Implementeringen av ADB i förmedlingsarbetet finns noggrant redovisad i kapitel 6. Det finns emellertid ingen anledning att tro, att de system som hittills implementerats utgör den optimala nivån för ADB-användning inom förmedlingsverksamheten. Det bör därför finnas utrymme för fortlöpande integrering, komplettering och förbättring av de olika systemen.

I denna bilaga behandlas ett exempel på sådan utveckling. Framställningen söker ge svar på frågan: Hur skulle en databas för operativ arbetsmarknadsstatistik kunna utformas, givet syftet att underlätta platsförmedlares och arbetsvägledares dagliga arbete?

Om vi tänker oss att en databas av nedan skisserad form finns, kan användarna ur den hämta aktuella uppgifter om

- antalet arbetssökande inom olika yrken eller yrkesfamiljer,
- antalet lediga platser inom olika yrken eller yrkesfamiljer,
- förväntade arbetssökande- och vakanstider,
- yrken rangordnade efter arbetssökande- och vakanstider.

Statistikdatabasen kan användas som underlag för fortlöpande information till arbetssökande och arbetsgivare om utbud och efterfrågan inom ett visst yrke och inom en eller flera kommuner. Den sökande kan också få uppgifter om hur länge andra sökande till yrket väntat innan de erhållit arbete under den senaste tre- eller sexmånadersperioden, samt om sannolikheten för att erhålla ett arbete inom den närmaste månaden.

På motsvarande sätt kan arbetsgivare, som anmäler lediga platser, få information om hur lång tid det tagit att tillsätta platser som anmälts under den senaste tre- eller sexmånadersperioden inom de yrken det gäller. Arbetsgivare ska också kunna få uppgift om hur stor den observerade sannolikheten är att tillsätta en plats inom en viss tidsperiod, till exempel inom en eller två veckor.

Arbetsförmedlingen kan använda uppgifter ur databasen, som komplement till traditionellt använda uppgifter, vid bedömning av en sökandes möjligheter att erhålla nytt arbete på en viss delarbetsmarknad inom en given tidsram. Förmedlingen och länsarbetsnämnden kan även använda information ur databasen för att avgöra till exempel inom vilka yrkesom-

*Denna bilaga är skriven av Erik Nyberg, Högskolan i Växjö.

råden som det kan föreligga kortsiktiga behov av exempelvis utökade platsförmedlingsinsatser eller utökad användning av en viss arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Ur databasen ska det vara möjligt att få en rangordnad lista över medianvärden för söktiderna för arbetssökande till olika yrken inom kontorets verksamhetsområde. På motsvarande sätt kan rangordnade listor över vakanstider för lediga platser inom olika yrken upprättas. Beräkningar av vakanstider blir av förståeliga skäl meningsfulla endast för yrken utan ansökningstid. För rangordningen används medianvärden för sök- resp vakanstider under den senaste tolvmånadersperioden eller det senaste halvåret.

Den skisserade databasen syftar till att tillhandahålla aktuell kortsiktig information om olika delarbetsmarknader. Information ur databasen ger inte vägledning om hur till exempel arbetsmarknaden för ett visst yrke kan väntas utvecklas på längre sikt.

I programmet införs spärrar mot beräkningar av tider, sannolikheter etcetera på urval med alltför få observationer.

Det bör framhållas att ett ADB-system för yrkesstatistik av den skisserade typen inte ställer krav på ytterligare uppgiftsinsamling ute på arbetsförmedlingskontoren om sökande, anvisningar eller lediga platser. Uppgifterna i ett yrkesstatistiksystem kan tillskapas genom att datauppgifter som redan finns i olika databaser sammanställs så att de lämpar sig för operativ användning, d.v.s. praktisk användning i det dagliga förmedlingsarbetet.

6 B.1.2 Syfte

Personalen vid arbetsförmedlingen möter i sina kundkontakter frågor om förhållanden på olika delarbetsmarknader:

- Om jag som arbetssökande kommer in på en arbetsförmedling och söker arbete, vilka är då mina möjligheter att få det arbete jag i första hand är intresserad av?
- Om jag som arbetsgivare ringer till arbetsförmedlingen för att anmäla en ledig plats, hur är det med tillgången på arbetssökande och hur länge kan det dröja innan jag får platsen tillsatt?
- Hur ser arbetsmarknaden ut inom ett visst yrke eller yrkesfamilj och i en viss kommun eller grupp av kommuner?

Arbetsförmedlingens möjligheter att i dag besvara dessa och liknande frågor från sökande och arbetsgivare bestäms i huvudsak av den enskilde handläggarens egna kunskaper inom området. Viss hjälp har dock handläggaren av att han via terminal har tillgång till ett antal olika databaser:

Uppgifter om arbetssökande finns i sökandedatabasen. Uppgifter om lediga platser finns i platsdatabasen. Vissa uppgifter om olika yrken finns i yrkesregistret. Uppgifter om utbildningar finns i utbildningsregistret.

Svårigheten i dag att använda information ur arbetsmarknadsverkets uppgifter om sökande och lediga platser i det dagliga arbetet på arbetsför-

medlingen beror, som jag ser det, inte i första hand på brist på relevanta data, utan på att data inte finns sammanställda på lämpligt sätt. Verksamhetsstatistiken syftar huvudsakligen till att belysa förhållanden på makronivå om grupperna sökande och lediga platser samt om anvisningar och anvisningsresultat.

Förmedlingsverksamheten däremot är individuell och yrkesinriktad. Yrkesrelaterade statistikuppgifter som skulle kunna underlätta det dagliga förmedlingsarbetet finns inte samlade och lätt åtkomliga för förmedlingens handläggare. Dessutom saknas till exempel beräkningar av sökande- och vakanstider inom olika yrken, vilka skulle kunna användas för att förbättra kvaliteten i arbetsförmedlingens information.

Syftet med denna bilaga är

- att kortfattat beskriva hur arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik är upplagd och används, och
- att ge exempel på hur redan existerande uppgifter i olika ADB-register skulle kunna sammanställas för att användas av handläggarna som verktyg i det dagliga förmedlingsarbetet.

6 B.1.3 Bakgrund

Med verksamhetsstatistik avses i denna bilaga statistikuppgifter om förmedlingsverksamheten vilka används som underlag för planering och styrning av verksamheten. I begreppet inbegripes ej statistik av administrativ art, till exempel personalstatistik eller ekonomisk statistik.

Arbetsmarknadsverkets statistikproduktion

Ett av verksamhetsstatistikens användningsområden har varit att utgöra underlag för arbetsmarknadsstyrelsens och länsarbetsnämndernas beslut om användningen av tilldelade resurser. Den används också vid uppföljning av verksamheten samt för information om lokala och regionala arbetsmarknader. Information ur arbetsmarknadsstyrelsens verksamhetsstatistik utgör även ett komplement till AKU som grund för beslut av riksdag och regering om anslag till arbetsförmedlingsverksamheten eller till arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Underlaget för arbetsmarknadsstyrelsens verksamhetsredovisning har under hela dess existens utgjorts av rapporter från de enskilda arbetsförmedlingskontoren om sökande och om lediga platser. Kontorens uppgifter har i sin tur baserats på uppgifter från de enskilda handläggarna.

Verksamhetsstatistiken baserades ursprungligen på månadsrapporter om sökande och lediga platser. Rapporterna hade ingående balanser, uppgifter om in- respektive utflöde ur bestånden samt utgående balanser. Rapporterna producerades manuellt. De var arbetskrävande och hade enligt vissa bedömare hög grad av tillförlitlighet. Vid mitten av 1960-talet förändrades dessa rapporter. Vissa uppgifter togs bort, och möjligheterna att följa den tidigare utvecklingen bröts.

Vid början av 1970-talet började ADB-sammanställd statistik att an-

vändas, först för arbetssökande och senare för lediga platser. Innehållet i datafilerna utvidgades efter hand men grundprincipen, manuell datafångst, har varit densamma under hela perioden från 1974 och fram till 1988–1989, när det nya ADB-systemet PF-Riket successivt togs i bruk.

Den ADB-sammanställda verksamhetsstatistiken utgjordes under 1970-talet och fram till mitten av 1980-talet av en diger tabellproduktion, där samma tabeller vanligtvis fanns att tillgå på riks-, läns- och kontorsnivå. Under 1980-talet började verksamhetsstatistiken användas för att mäta måluppfyllelse samt som underlag för länsvis fördelning av medel för arbetsförmedlingsverksamheten. Från 1985 produceras så kallade K-tabeller. Dessa innehåller bland annat uppgifter om genomsnittliga vakanstider för lediga platser utan ansökningstid.

Sedan det ADB-baserade statistiksystemet UVAS tagits i bruk, från och med våren 1989, trycks inte längre olika former av månadsstatistik på papper. Enda undantaget utgörs av de ovan nämnda K-tabellerna. Distributionen av verksamhetsstatistik ur UVAS från AMS till länsarbetsnämnderna sker nu med flexskivor som skickas per post. AMS planer att göra det möjligt för länsarbetsnämnderna att hämta statistikuppgifter direkt ur UVAS-databasen genom uppkoppling mot AMS dator har ännu inte realiserats.

Utvecklingen av det ADB-baserade statistiksystemet för arbetsmarknadsverket inleddes vid mitten av 1980-talet. Hösten 1985 påbörjades arbetet inom UVAS-projektet, där UVAS står för "Utveckling av verksamhetsanpassad statistik". I mars 1986 redovisade UVAS-projektet en användarkravspecifikation för det nya statistiksystemet, och i oktober samma år presenterades Förslag till teknisk lösning för UVAS.

Systemet skulle vara avgränsat till att

"gälla information om arbetssökande, lediga platser och personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, samt de aktiviteter vid förmedlingarna som riktas mot dessa."

I avgränsningar klargörs att arbetsgruppens uppgift varit att sammanställa en kravspecifikation som

"tillgodoser de behov av information om arbetssökande, lediga platser och personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder som finns i olika delar av verksamheten."

Arbetsgruppen framhåller också att

"Behovet av operativ information löses huvudsakligen inom platsförmedlingssystemet. De informationskrav som redovisas i denna skrift härrör i huvudsak från behovet av information för ledning, planering och uppföljning av verksamheten."[1]

Arbetsgruppen fortsätter

"Avgränsningen mot platsförmedlingssystemet är emellertid inte helt klar eftersom informationsinsamlingen sker via platsförmedlingssystemet och, i

[1] AMS 1 1986 s 5.

varje fall för närvarande, används samma sökanderegister för statistikändamål som för operativa ändamål. Detta innebär att arbetsgruppen också fått ta hänsyn till behovet av sökandeuppgifter i det operativa arbetet.
Beträffande platsregistret är förhållandet det motsatta, nämligen att registret byggts upp för att tillgodose behovet av operativ information och där statistikuppgifterna närmast erhålls som en biprodukt. Den huvudsakliga datafångsten kommer dock i framtiden att ske via platsförmedlingssystemet, vilket medför vissa krav på datafångst i platsförmedlingssystemet."
"Datafångsten sker i huvudsak i förmedlingsledet. Mycket av den information som registreras utnyttjas i huvudsak för planeringsändamål och det har varit ett problem att så lite av den information som förmedlaren registrerar kan utnyttjas av förmedlarna själva. Motivationen att fylla i stansunderlagen korrekt riskerar därmed att bli låg. Det har också kunnat konstateras i olika sammanhang att kvalitetsbrister beroende på felaktigt ifyllda stansunderlag förekommer i alltför hög utsträckning."[2]

Den del av verksamhetsstatistiken, som är tillgänglig via arbetsförmedlingens dataterminaler omfattar kontors-, läns- och rikssammanställningar varje vecka över arbetslösa sökande, fördelade på kön, ålder samt ersättningsform vid arbetslöshet. Sammantaget innebär situationen att handläggarna vid förmedlingen har mycket begränsad tillgång till statistikuppgifter via terminal, samt att statistiken inte innehåller information som är direkt inriktad på att vara till nytta vid samtal med arbetssökande och arbetsgivare d.v.s. i förmedlingens kundkontakter.

Brist på operativ statistisk information

Ingen heltäckande studie har gjorts av hur pass tillförlitliga uppgifterna i AMS statistikregister är. Däremot har AMS genomfört partiella studier för vissa delar av statistiksystemet, för vissa sökandekategorier, av konsekvenser av vissa förändringar i statistikrutinerna etc.

I två studier som genomförts av Högskolan i Växjö och där personal vid arbetsförmedlingskontor intervjuats, har intervjupersonerna varit kritiska till och misstrogna mot förmedlingens egen statistik. I en förstudie till Högskolans i Växjö utvärdering av effekter av personalförstärkning vid arbetsförmedlingen skriver författarna:

"De flesta är kritiska mot statistik. Man menar att allt inte går att mäta eftersom man arbetar med människor. Statistiken anses inte ge ett korrekt mått på arbetsförmedlingens resultat och effektivitet."

Av en delrapport till utvärderingen framgår att personalen vid de kontor som ingår i utvärderingen också är kritiska till statistiksystemet. Man ansåg till exempel att statistiken skulle behöva göras mera tillförlitlig. Intervjupersonerna ansåg även att statistiken inte borde styra verksamheten lika mycket som i dag.

Underlaget för dessa uppgifter är intervjuer som gjordes våren 1988 vid elva arbetsförmedlingskontor. Preliminära bedömningar av resultat från intervjuer 1989 vid samma kontor tyder på att förmedlingspersonalens

[2] AMS 1 1986 s 11.

uppfattning om verksamhetsstatistikens tillförlitlighet och användning inte har förändrats.

Misstron mot uppgifterna i statistiksystemet från handläggarna vid arbetsförmedlingen kan i viss utsträckning troligen förklaras av de problem i samband med datainsamlingen som arbetsgruppen för UVAS behandlade: Att statistiksystemet i första hand är inriktat på att tillgodose behovet av information för ledning, planering och uppföljning av verksamheten, samtidigt som datainsamlingen sker via förmedlingsverksamheten.

Det är inte ovanligt att handläggare anser att uppgiftsinsamlingen är för omfattande och tar tid från "viktigare" arbetsuppgifter, samtidigt som uppgifterna i verksamhetsstatistiken inte är riktigt att lita på. Det är inte ovanligt att handläggare anser sig vara utan egen nytta av det datamaterial de samlar in.

Verksamhetsstatistikens två dominerande delar är sökandestatistik och platsstatistik. Uppgifterna är sammanställda på ett sådant sätt att de knappast kan användas som stöd i dagliga arbetet. Arbetsgruppen för UVAS menade ju också att behovet av "operativ information" i huvudsak skulle lösas inom platsförmedlingssystemet.

Genom platsförmedlingssystemet kan en handläggare få uppgifter om hur många lediga platser det finns aktuella inom ett visst yrke en viss dag, och han eller hon kan få uppgift om hur många sökande det finns till ett visst yrke. Från dessa tvärsnittsdata kan handläggaren gå vidare till uppgifter om individuella sökande och platser.

Grundproblemet när det gäller verksamhetsstatistik, som går att använda i den löpande förmedlingsverksamheten, är inte att uppgifter inte finns utan att de uppgifter som finns inte presenteras på ett sätt som lämpar sig för praktisk användning i det dagliga förmedlingsarbetet. Förmedlingsverksamheten och vägledningsverksamheten är yrkesinriktad. Uppgifter om sökt yrke respektive den sökta arbetskraftens yrke är centrala för platsförmedlingsverksamheten. Såväl sökandeuppgifterna som platsnotiserna är åsatta yrkeskoder enligt nordisk yrkesklassificering, NYK. Yrkessystemet NYK utgör en av flera uppgifter som används i platsförmedlingssystemet för att hitta sökande och platser som passar ihop.

Genom att sammanställa vissa för förmedlingsarbetet väsentliga statistikuppgifter efter yrke och göra dessa tillgängliga direkt från förmedlingens dataterminaler, skulle handläggarna få ett verktyg för att lämna bättre information till såväl arbetssökande som arbetsgivare.

6 B.1.4 Yrkesstatistik för praktiskt bruk

Användningsområden

Inom förmedlingsarbetet har man sedan slutet av 1970-talet utnyttjat möjligheterna att koppla samman uppgifterna i platsdatabasen med sökandes önskemål om arbete. Man har senare också gjort det möjligt att för arbetsgivares räkning söka efter personer med ett visst yrke för att kunna tillsätta en

viss ledig plats. Tanken att en ny statistikdatabas för operativt bruk inrättas medför att samma typ av yrkesmässig koppling vidtas inom arbetsmarknadsverkets statistikproduktion:

Valda statistikuppgifter om ett visst yrke hämtas ur sökande- respektive platsdatabasen och presenteras på maximalt tre eller fyra bildskärmssidor för att ligga till grund för sökandes, arbetsgivares och arbetsförmedlingspersonalens beslut.

Med nuvarande uppläggning av verksamhetsstatistiken är handläggaren i sin kundkontakt i huvudsak hänvisad till de statistikuppgifter han eller hon har aktuella i minnet. Med den databas för yrkesstatistik, som skisseras i denna bilaga får förmedlaren direkt på terminalens bildskärm uppgifter om arbetsmarknaden för det aktuella yrket eller den aktuella yrkesfamiljen, uppgifter som kan skrivas ut på papper och överlämnas till den arbetssökande för senare studium. Den arbetssökande kan få reda på vad det i allmänhet betyder i förväntad förändrad söktid, eventuellt i förväntad förändrad arbetslöshetstid, att välja ett visst yrke framför ett annat. Den sökande kan få information om vad det betyder för medianvärdet av söktiden att välja att arbeta i en kommun eller i en annan. Arbetsgivaren kan få besked om hur lång vakanstid han har att vänta om han söker personal inom ett visst yrke. För såväl arbetssökande som arbetsgivare minskar den osäkerhet som är förenad med beslut om arbetssökande eller anställning.

För att inte riskera att generalisera utifrån allför få observationsvärden torde det vara påkallat att inte beräkna sannolikheter och vakanstider för yrken med alltför få observationsvärden. Däremot torde information i övrigt om sådana yrken vara värdefull. En uppgift om att det till exempel inte förekommit någon efterfrågan eller något utbud under det senaste året eller halvåret bör ju rimligen vara värdefull för den som avser att söka arbete inom eller anmäla platser till just det yrket. När det gäller vakanstider kan dessa beräknas endast för platser utan ansökningstid.

Platsförmedlaren kan lämna korrekt och aktuell information om aktuella delarbetsmarknader. Vägledaren får en bättre överblick än tidigare av flöden inom delarbetsmarknader, lokalt och regionalt. Det blir lättare att lämna svar på frågor av typ: Inom vilka yrken föreligger störst behov av sysselsättningsskapande eller -stödjande åtgärder? Inom vilka yrken föreligger det störst behov av utbildad arbetskraft? Till vilka yrken ska resurser för arbetsmarknadsutbildning kanaliseras i första hand?

Trots att databasen för yrkesstatistik främst är tänkt som ett verktyg för förmedlare och vägledare i deras dagliga arbete, kan den följaktligen även användas för att åstadkomma bättre utnyttjande av medel för arbetsmarknadspolitiska insatser. Informationen i databasen blir därmed användbar även i arbetsförmedlingens och länsarbetsnämndens verksamhetsplanering.

Något om nyttan av yrkesrelaterade statistikuppgifter

Ett nytt system för yrkesrelaterad statistik bör ha operativ inriktning. Det innebär att systemet skulle bli till praktisk nytta i förmedlingens dagliga arbete, i kundkontakter och i beslutsfattande. Förmedlare och vägledare

skulle kunna hämta uppgifter som underlag för information till arbetssökande och arbetsgivare och som underlag för beslut om arbetsmarknadspolitiska åtgärder som berör enskilda. Kontorsledningen skulle kunna använda uppgifterna som underlag när den upprättar arbetsplaner och väljer ut delarbetsmarknader inom vilka förmedlingen ska vidta speciella åtgärder. Uppgifterna skulle också gå att använda vid planeringsarbete på regional och central nivå.

Ur databasen skulle användarna kunna hämta information om

- antalet arbetssökande inom olika yrken eller yrkesfamiljer,
- antalet lediga platser inom olika yrken eller yrkesfamiljer,
- förväntade arbetssökande- och vakanstider,
- yrken rangordnade efter arbetssökande- och vakanstider.

Det bör framhållas att det skisserade ADB-systemet för yrkesstatistik inte ställer krav på ytterligare uppgiftsinsamling om sökande, anvisningar eller lediga platser. Uppgifterna i yrkesstatistiksystemet tillskapas genom att datauppgifter som redan finns i olika register sammanställs efter yrke och region så att de lämpar sig för operativ användning, d.v.s. lämpar sig för praktisk användning i det dagliga förmedlingsarbetet.

En möjlig konsekvens av att producera vissa statistiska sammanställningar, som lämpar sig för operativ användning, skulle kunna bli att förmedlare och vägledare börjar uppfatta statistikregistrens innehåll som väsentligt. Det vore i så fall troligt att handläggarna blir mer noggranna vid inrapportering av uppgifter till statistiksystemet. Detta skulle då få den positiva sidoeffekten att även planeringsunderlag som tas fram ur samma statistiksystem skulle bli mera tillförlitligt.

6 B.1.5 Yrkessystemet kompletterat med ny statistikdatabas

Arbetsmarknadsstyrelsen har under 1989 tagit i bruk ett ADB-baserat yrkessystem för främst vägledningsändamål. Yrkessystemet består av två databaser Yrkesregistret och Utbildningsregistret. Yrkessystemet nås genom platsförmedlingens terminalsystem.

Genom att komplettera yrkes- och utbildningsregistren med en månatligt uppdaterad databas med statistikuppgifter om sökande, lediga platser, sannolikheter för arbete respektive platstillsättning, skulle det vara möjligt att utnyttja Yrkessystemet ännu mera aktivt för förmedlingsarbetet.

Statistikdatabasens användning

Det är väsentligt att än en gång betona att syftet med den skisserade databasen är att ge förmedlare och vägledare ett verktyg för att bättre än nu kunna beskriva den dagsaktuella situationen på en viss delarbetsmarknad. Den skisserade databasen är tänkt att användas i det dagliga arbetet på arbetsförmedlingen. Det innebär att uppgifterna är sammanställda för att lösa kortsiktiga informationsproblem. Uppgifterna ur databasen bör där-

emot inte användas som till exempel underlag för rådgivning till arbetssökande i frågor rörande långsiktiga individuella yrkesval. Detta vore att övertolka data. Databasen ger ingen vägledning för bedömningar av till exempel hur arbetsmarknaden inom ett visst yrke kan väntas bli på längre sikt.

En statistikdatabas av den typ som här diskuteras kan användas som underlag för information till arbetssökande om aktuellt utbud och efterfrågan inom det yrke och inom den kommun där individen är intresserad av att arbeta. Den sökande kan också få uppgifter om hur länge andra sökande till yrket under den senaste tremånadersperioden väntat innan de erhåller arbete, samt den observerade sannolikheten för att erhålla ett arbete inom den närmaste månaden.

På motsvarande sätt kan arbetsgivaren få information om aktuellt utbud och efterfrågan inom ett eller flera yrken på en lokal arbetsmarknad: Han kan få information om hur lång tid det tagit att tillsätta andra platser som anmälts under den senaste tremånadersperioden inom olika yrken innan de avaktualiserats. Arbetsgivare ska också kunna få uppgift om hur stor den observerade sannolikheten är att tillsätta en plats inom olika yrken under en viss tidsperiod, till exempel inom en eller två veckor.

Arbetsförmedlingen kan på individnivå använda uppgifter ur databasen, som komplement till övriga traditionellt använda uppgifter, till exempel vid bedömningen av en sökandes möjligheter att på kort sikt hitta ett nytt arbete på en viss delarbetsmarknad.

Förmedlingen kan i sitt planeringsarbete även använda information ur databasen för att till exempel kortsiktigt avgöra inom vilka yrkesområden som behovet av arbetsmarknadspolitiska åtgärder är störst. Förmedlingen kan här använda flödesmått i stället som hittills tvärsnittsmått, och det bör kunna leda till bättre kortsiktig allokering av medel för arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Om arbetsmarknadsverket beslutar sig för att bygga ut de arbetssökandes möjligheter till självbetjäning med hjälp av platsautomater eller liknande bör en databas med den utformning som här skisseras kunna användas för att ge kunderna övergripande kortsiktig information om vissa individualyrken och yrkesfamiljer. För att användning utanför arbetsförmedlingen ska vara möjlig krävs i så fall att sökning med hjälp av yrkesbenämningar görs möjlig. En tänkbar lösning vore i så fall att man utnyttjar Yrkesregistrets yrkesbenämningar för att koppla till ett visst yrkesnummer (NYK). Yrkesregistret beräknas fullt utbyggt att innehålla cirka 4000 yrkesbenämningar.

En utvidgning av Yrkessystemet med en yrkesrelaterad statistikdatabas, på det sätt som skisseras här, är tänkt som ett komplement till befintliga operativa informationssystem. Det ska kunna användas av platsförmedlare och vägledare i deras kundkontakter, men även av länsarbetsnämnder i planeringsarbete på kort sikt. Sammanfattningsvis bör innehållet i databasen kunna ge såväl arbetssökande och arbetsgivare som arbetsmarknadsmyndigheter information som gör det möjligt att fatta rationella beslut.

För att undersöka hur en databas med statistikuppgifter för operativ användning skulle komma att mottagas på arbetsförmedlingskontoren har

en enkät genomförts vid kontor i Södermanlands, Stockholms och Västernorrlands län. En förmedlare och en arbetsvägledare vid 38 kontor fick en skriftlig beskrivning av den skisserade databasen samt exempel på utskrifter. Beskrivningen utgjordes av denna bilagas sammanfattning. De tillfrågade ombads därefter besvara ett standardiserat frågeformulär, som behandlar statistikanvändningen i kontakterna med arbetsgivare och arbetssökande.

58 svar erhölls av totalt 76 vilket ger en svarsfrekvens på 76 procent. Cirka 60 procent av dem som svarat uppger att de skulle använda uppgifter ur en databas av skisserat slag dagligen till några gånger per vecka.

Sökbegrepp i statistikdatabasen

Uppgifter om de variabler som användes för urval finns i såväl sökande- som platsregistret. Beträffande utbildning och erfarenhet föreligger inte exakt samstämmighet mellan registren, men uppgifterna bör ändå kunna användas på antytt sätt.

1. Yrke

För att systemet ska bli operativt användbart bör det vara upplagt med utgångspunkt från NYK-systemet. Sökt yrke alternativt yrke för nyanmäld plats ska vara en av ett begränsat antal urvalsvariabler. Eftersom antalet yrkeskombinationer inom NYK-systemet kan göras mycket stort finns det anledning att begränsa databasens innehåll till uppgifter om

- dels samtliga yrkesfamiljer på tresiffernivå,
- dels de mest frekventa individualyrkena (femsiffernivå).

Antalet yrkesfamiljer på tresiffernivå är cirka 320.

Antalet yrken på femsiffernivå bör kunna utgöras av till exempel de individualyrken som haft mer än 1000 sökande under året. För 1987 fanns 78 sådana individualyrken.

Totalt bör databasen alltså innehålla uppgifter om cirka 400 yrkesfamiljer eller individualyrken.

Notera den spärr mot beräkning av vakanstider och observerade tillsättnings- och anställningssannolikheter för kombinationer av yrken och områden som medför alltför få observationsvärden, som antyds i avsnitt 6 B.1.4.

2. Kommun eller kommunaggregat

En annan urvalsvariabel bör utgöras av den aktuella arbetsmarknadens geografiska läge. Här kan kommun lämpligen användas, men även arbetsförmedlingskontors verksamhetsområde skulle vara möjligt. För analyser på makronivå bör databasen även innehålla uppgifter för län och för hela riket. För den arbetssökande är det ofta tänkbart att arbeta i flera olika kommuner: Den egna kommunen, angränsande kommuner inom pend-

lingsavstånd eller kommuner utom pendlingsavstånd. Det bör därför vara möjligt att ur databasen beräkna värden för ett visst yrke för ett visst aggregat av kommuner.

3. Formell utbildning samt erfarenhet i sökt yrke

Inom ett enskilt individualyrke eller inom en yrkesfamilj, kan möjligheterna att erhålla ett ledigt arbete påverkas kraftigt av om den sökande har formell utbildning eller erfarenhet av det sökta yrket. På motsvarande sätt påverkas en arbetsgivares möjligheter att tillsätta en ledig plats av arbetsgivarens utbildnings- och erfarenhetskrav på den person som ska anställas. Det finns därför anledning att konstruera databasen så att selektering även blir möjlig att genomföra på variablerna Formell utbildning i sökt yrke och Erfarenhet i sökt yrke.

Uttag ur databasen

1. Uppgifter om sökande till yrket

Den nya statistikdatabasen ska uppdateras månatligen, för att innehålla så aktuella uppgifter som möjligt. Uppgifterna om sökande till yrket består dels av tvärsnittsdata dels av perioddata.

Vid presentation av de söktider som beräknas har medianen valts som centralmått och nedre resp övre kvartil som spridningsmått. Orsaken till att medianen och inte aritmetiska mediet (genomsnittsvärdet) har valts är att det senare lätt påverkas av extremvärden. Medianvärdet är också lätt att förklara. Om man till exempel rangordnar en grupp sökande efter hur länge de varit inskrivna vid arbetsförmedlingen så att den med kortast inskrivningstid kommer först och den med längst inskrivningstid kommer sist på en lista, utgörs medianvärdet av inskrivningstiden för den individ som vi hittar mitt i listan.

För att kunna ange spridning används vid aritmetiskt medium standardavvikelse och vid median undre respektive övre kvartilvärde. Undre kvartilvärde är det värde som delar individerna mellan början och medianen på vår lista i två lika stora grupper. Övre kvartilvärde är på motsvarande sätt det värde som delar individerna mellan medianen och slutet på vår lista i två lika stora grupper.

Till kategorin tvärsnittsdata hör uppgifter om

- totala antalet sökande
- totala antalet sökande med erfarenhet och utbildning
- totala antalet arbetslösa sökande
- totala antalet arbetslösa sökande med erfarenhet och utbildning

Till kategorin perioddata hör uppgifter om

- antalet nyanmälda sökande under föregående månad
- antalet nyanmälda arbetslösa under föregående månad
- antalet sökande som erhöll arbete under föregående månad

- antalet sökande som började arbetsmarknadsutbildning eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd

Till uppgifterna om sökande hör även söktider under det senaste året eller halvåret, d.v.s. tiden från inskrivning vid Af tills dess personer erhåller arbete eller åtgärd.

- söktider för avaktualiserade sökande
- söktider för avaktualiserade arbetslösa sökande

För båda söktiderna redovisas värden för median, undre kvartil och övre kvartil.

Informationen om sökande till ett visst yrke eller en viss yrkesfamilj ska även innehålla uppgift om sannolikheten för att erhålla arbete inom en viss period, till exempel inom en månad, d.v.s. sannolikheten för att avaktualiseras efter att ha erhållit arbete inom den angivna perioden.

2. Uppgifter om lediga platser inom yrket

Presentationen av information om lediga platser är upplagd på analogt sätt som information om sökande. Till kategorin tvärsnittsdata hör uppgifter från senaste föregående månadsskifte om

- antal kvarstående platser inom sökt yrkesområde

Till kategorin perioddata hör uppgifter från föregående månad om

- antal nyanmälda platser inom sökt yrkesområde
- samtliga platser inom sökt yrkesområde (antal)

Till informationen om lediga platser hör även uppgifter om vakanstider under det senaste året eller halvåret, d.v.s. tiden från anmälan till avaktualisering för en plats. Information om vakanstider omfattar

- vakanstider för avaktualiserade platser inom sökt yrke

Liksom i fråga om söktider redovisas även för vakanstider värden för median, undre kvartil och övre kvartil.

Informationen om lediga platser inom sökt yrke eller yrkesfamilj ska även innehålla uppgift om sannolikheten för att en nyanmäld plats ska kunna avaktualiseras inom en viss tidsperiod, till exempel inom en eller två veckor, d.v.s. sannolikheten för att förmedlingen ska kunna anvisa sökande till platsen inom den angivna perioden.

3. Rangordnade listor

En sida i yrkesstatistiken om sökande kan utgöras av en rangordnad lista över medianvärden för avslutade söktider till olika yrken inom kontorets verksamhetsområde. Listan bör uppdateras två eller fyra gånger om året, och de medianvärden som anges bör beräknas på förhållandena under den senaste tolv- eller sexmånadersperioden. Denna lista ska innehålla söktider för yrken, sorterade efter stigande söktider. Yrket med den kortaste söktiden kommer först och yrket med den näst kortaste därefter och så vidare.

På motsvarande sätt kan rangordnade listor över avslutade vakanstider för lediga platser inom olika yrken upprättas. För rangordningen används medianvärden för vakanstider för avaktualiserade platser. Dessa medianvärden beräknas på förhållandena under den senaste tolv- eller sexmånadersperioden, och uppdatering av uppgifterna görs med samma frekvens som uppdateringen av motsvarande listor över sökande.

Sådan information, i form av rangordning av yrken med avseende på sökande- respektive vakanstider, bör kunna komma till nytta i arbetsförmedlingens kortsiktiga arbetsplanering. Den bör även kunna användas vid viss extern information.

[3] Carlsson m fl. s 41.
[4] Behrenz m fl. s 24.

REFERENSER:

AMS, Uvasprojektet, Användarkravspecifikation för ett nytt statistiksystem för arbetssökande, lediga platser mm för arbetsmarknadsverket. Stencil 1986 (1).

AMS, Uvasprojektet, Förslag till teknisk lösning för UVAS. Stencil 1986 (2).

AMS Handbok för yrkessystemet, Solna, 1989.

Carlsson, Dahllöf och Lindberg Att utvärdera en personalförstärkning. En förstudie rörande konsekvenser för arbetet vid arbetsförmedlingskontoren. Rapporter från Högskolan i Växjö, Ser. 1 Ekonomi och politik 14, 1988.

Behrenz, Delander och Nyberg Förstudie till utvärderingen av 1987 års personalförstärkning till arbetsförmedlingen, Delrapport. Högskolan i Växjö, Centrum för Arbetsmarknadspolitisk forskning, CAFO. Stencil 1989.

7. Utvärderingar av arbetsförmedlingsåtgärder*

Huvudsyftena med detta avslutande kapitel är dels att diskutera en del genomförda eller pågående utvärderingar av arbetsförmedlingarnas verksamheter, dels att ge synpunkter på det fortsatta utvecklingsarbetet vad gäller sådana studier.

Utvärderingar syftar till att ge ett förbättrat underlag för beslutsfattande. Vi börjar därför med att i avsnitt 7.1 beröra vissa grundläggande frågor om arbesförmedlingens mål och medel och med att försöka urskilja några därmed sammanhängande huvudtyper av val- eller avvägningsproblem. Där presenteras också några centrala utvärderingsbegrepp och diskuteras på vad sätt olika slag av utvärderingar kan förbättra underlaget för ställningstaganden och beslut.

I avsnitten 7.2 och 7.3 behandlas sedan en del genomförda eller pågående studier, som har anknytning till arbetsförmedlingen. Syftet är att belysa utvärderingsproblematiken och att exemplifiera och konkretisera innebörden av olika typer av utvärderingar. De studier som tas upp är sådana som bedömts som intressanta därför att de dels illustrerar metodproblem, dels belyser viktiga politiska frågeställningar.

I avsnitt 7.4 redovisas slutsatser och bedömningar beträffande inriktningen och utformningen av framtida utvärderingar och om behovet av fortsatt metodutveckling på området. I avsnitt 7.5 ges en kortfattad sammanfattning.

7.1 Utvärderingsfrågor och utvärderingsmetoder

Arbetsförmedlingen är det centrala instrumentet inom arbetsmarknadspolitiken. Dess huvuduppgift är att åstadkomma en snabb och effektiv sammankoppling mellan arbetssökande personer och lediga platser – mellan utbudet av och efterfrågan på arbete. En snabb och effektiv hjälp åt arbetsgivarna kan ses som ett medel att uppnå målet snabb och effektiv hjälp åt de arbetssökande. Det sistnämnda kan också ses som ett medel att uppnå det förstnämnda. Trots detta centrala samband är arbetsförmedlingens verksamhet förknippad med en rad svåra val- och avvägningsproblem och också vissa målkonflikter.

* Detta kapitel är skrivet av docent Harald Niklasson, Högskolan, Växjö

7.1.1 Arbetsförmedlingens mål och behovet av utvärderingar

När man diskuterar arbetsförmedlingens uppgifter och verksamhetsinriktning finns det anledning att skilja mellan två huvudtyper av politiska mål: 1. "Effektivitet" och 2. "Rättvisa". Förenklat uttryckt innebär effektivitetsmålet att man försöker göra "den gemensamma kakan" så stor som möjligt, medan rättvisemålet handlar om kakans fördelning.

Existensen av en offentlig arbetsförmedling kan motiveras med utgångspunkt från såväl effektivitets- som fördelningsmålet (se kapitel 3, avsnitt 3.5). Det finns anledning att tro att etablerandet av en offentlig arbetsförmedling medför en snabbare och bättre sammankoppling av arbessökande och lediga platser än den som eljest skulle komma till stånd. Detta innebär att det totala produktionsvärdet och därmed "den gemensamma kakan" ökar. Men förmedlingen kan också bidra till en jämnare välfärdsfördelning främst via åstadkommandet av minskad arbetslöshet. Arbetslösheten är inte jämnt fördelad över arbetstagarna. Den medför ofta svåra problem för dem som drabbas av den. Dessa människors rent ekonomiska problem kan visserligen lindras genom ekonomiska bidrag. Men arbetslösheten medför dessutom svåra – ej sällan mycket svåra – problem av psykologisk och social natur. Minskad arbetslöshet medför därför i allmänhet en jämnare välfärdsfördelning.

Vissa åtgärder, som primärt syftar till att minska arbetslösheten, generellt eller för särskilda målgrupper, *kan* dock medföra lägre effektivitet – en minskning av "den gemensamma kakan". Andra åtgärder, som primärt tar sikte på ökad effektivitet, *kan* medföra oönskade fördelningseffekter. Däremot finns det knappast anledning att tro något annat än att existensen av en väl utbyggd arbetsförmedling totalt sett medför såväl ökad effektivitet som en rättvisare fördelning.

Huvudtyper av val- eller avvägningsproblem

Vad är det då för olika huvudtyper av val- eller avvägningsproblem, som aktualiseras i samband med överväganden beträffande arbetsförmedlingen och dess verksamhet? Vissa centrala val- eller avvägningsproblem handlar primärt om förmedlingens "produktionsmetoder". Andra handlar om förmedlingens "produktionsinriktning". Förmedlingens "produktion" består av tjänster, som "kunderna", d.v.s. arbetstagarna och arbetsgivarna, anser sig ha nytta av och som de därför efterfrågar och utnyttjar.

När man diskuterar förmedlingens *"produktionsmetoder"* kan man utgå från en given produktion av för kunderna nyttiga tjänster. Sedan ställer man frågor av följande typ: Är det möjligt att åstadkomma denna givna produktion på ett mindre kostsamt sätt? Man kan också formulera frågan på ett något annorlunda sätt: Är det möjligt att öka produktionen av någon av förmedlingens tjänster utan att öka den totala kostnaden för verksamheten och utan att minska produktionen av någon annan tjänst? Om en utvärdering av förmedlingens organisation och verksamhetsformer ger ett

jakande svar på en sådan fråga, har man påvisat existensen av vad ekonomer brukar beteckna som "ineffektivitet i produktionen". Man kan också uttrycka det så att man har påvisat en bristfällig "intern effektivitet" eller att verksamheten inte är "kostnadseffektiv".

För kommersiella företag som är utsatta för konkurrens och som inte får gå med förlust är undanröjandet av betydande sådana "ineffektiviteter i produktionen" ett överlevnadsvillkor. Men den offentliga arbetsförmedlingen arbetar inte under kommersiella lönsamhetsvillkor. Risken för att betydande ineffektiviteter ska uppkomma och kvarstå är därmed stor. Förmedlingens organisation och verksamhetsformer måste därför bli föremål för återkommande kritiska granskningar, som utgår från att dess produktion, vilken den än är, bör bedrivas på ett så rationellt sätt som möjligt, d.v.s. från att verksamheten bör vara "kostnadseffektiv".

Val- eller avvägningsproblem som gäller "produktionsinriktningen" kan dock existera även om förmedlingens totala resursram är given och "effektivitet i produktionen" föreligger. Vad som då kvarstår är frågeställningar av typen: Är produktionen A bättre eller sämre än produktionen B? Alternativ A kan t.ex. innebära att en förhållandvis stor del av den givna resursramen används för åtgärder, som är direkt inriktade på att hjälpa olika grupper av speciellt "svårplacerade" personer, medan alternativ B kan innebära att de givna resurserna i jämförelsevis stor utsträckning används för åtgärder som primärt syftar till att hjälpa företagen att lösa uppkommande rekryteringsproblem. Envar kan lätt finna en rad andra och mer preciserade exempel på den angivna typen av problem.

Frågor som handlar om "produktionstekniken" är ofta principiellt sett enklare än frågor som handlar om verksamhetens inriktning. De förstnämnda frågorna är i allmänhet mycket klart relaterade till "effektivitetsmålet": Att förbilliga en viss given produktion är att öka "den gemensamma kakan". En utvärdering av en ändring av sättet att producera en viss given mängd tjänster innebär en kostnadsanalys. Den ovan sistnämnda typen av frågor är däremot ofta förknippade med *redan i princip* mycket svåra mät- och värderingsproblem, som gäller verksamhetens "intäkter": En ändring av "produktionsinriktningen" kan medföra dels svårmätbara effekter på den totala produktionen av nyttigheter i samhället, dels – och i mycket vid mening – *fördelningseffekter*, som kan vara mycket svåra att kartlägga och värdera.

7.1.2 Utvärderingarnas roll i beslutsprocesserna

Med en "utvärdering" menar vi i det följande en studie som syftar till att förbättra underlaget för aktuellt eller framtida beslutsfattande. En utvärdering kan vara en studie *i efterhand* av beslut som fattats i det förflutna. En dylik "efterhandsutvärdering" förbättrar underlaget för kommande ställningstaganden genom att den innebär att man på ett medvetet och systematiskt sätt försöker lära av tidigare erfarenheter. Anknytningen till aktuellt eller framtida beslutsfattande är alltså i detta fall indirekt. I andra fall har man att göra med studier *i förhand* av aktuella eller framtida valproblem.

Vid genomförandet av dylika "förhandsutvärderingar" kan tidigare genomförda "efterhandsutvärderingar" av likartat beslutsfattande i det förflutna vara mycket värdefulla.

Behovet av utvärderingar

Det sagda innebär att t.ex. en företagsekonomisk investeringskalkyl kan ses som ett exempel på en utvärdering. Beslutsfattaren kan då vara en företagsledning som behöver ett underlag för sin bedömning av en övervägd investerings effekt på företagets lönsamhet. Utvärderaren kan vara t.ex. en anlitad konsult. När det gäller offentliga verksamheter kan utvärderarens roll ibland vara likartad: Det finns en uppdragsgivare som tydligt klargjort vad det är som utvärderaren ska försöka ta reda på. Uppgiften är väldefinierad.

I andra fall kan utvärderingsuppgiften vara mer svårgripbar. Den kan t.ex. vara att med utgångspunkt från mycket generella målformuleringar utvärdera en bestämd förändring av arbetsförmedlingarnas verksamhet. I sådana fall kan studierna sällan baseras på något enkelt "lönsamhetskriterium": Målen för den studerade verksamheten är komplicerade och mångdimensionella. Denna problematik är särskilt kännbar, om den aktuella förändringen gäller förmedlingens "produktionsinriktning" och inte bara "produktionsmetoderna".

I sådana fall är det möjligt att uppdragsgivaren, om en sådan finns, inte vill – eller inte kan – presentera någon närmare precisering av vad utvärderaren förväntas göra. Vad som efterfrågas kan vara en relativt förutsättningslös, kritiskt prövande studie: Uppgiften är att förbättra underlaget för bedömningar av åtgärdens "önkvärdhet" i en "samhällelig" eller "social" mening. Den uppgiften kan inte sägas vara i princip enkel eller från början väldefinierad. "Samhällelig lönsamhet" är inte ett lika etablerat och gripbart begrepp som "företagsekonomisk" eller "statsfinansiell lönsamhet".

Det är då viktigt att komma ihåg att syftet med en utvärdering inte behöver vara att *avgöra* "önskvärdheten" av olika alternativ. Man måste acceptera att utvärderingar mycket sällan kan resultera i vad alla kan uppfatta som *tillräckliga* underlag för beslut eller ställningstaganden. I praktiken måste nästan allt beslutsfattande ske på basis av ofullständig information och under osäkerhet. Så kommer det alltid att vara, hur många utvärderingar som än görs. Det är därför som vi har sagt att utvärderingar syftar till att *förbättra* underlagen för beslut eller ställningstaganden. Detta gör det möjligt för utvärderaren att hitta en tolkning av sin uppgift och roll även i fall som det nyss antydda.

Det bör dock också betonas att *möjligheterna* att genom utvärderingar förbättra underlagen för beslutsfattarnas bedömningar i hög grad beror av tillgången på adekvata *metoder* för dylika studier. Det är ofta lätt att formulera intressanta frågor men svårt att hitta teoretiskt välgrundade och praktiskt användbara sätt att besvara dem. Detta är säkert en av huvudorsakerna till att så många så ofta finner anledning att klaga på frånvaron av

relevanta utvärderingar när t.ex. arbetsmarknadspolitiska frågor är föremål för diskussion. I och för sig är det troligt att *fler* utvärderingar baserade på redan tillgängliga metoder skulle förbättra situationen. Men vad som *också* bör eftersträvas är en teori- och metodutveckling, som kan ge *bättre* utvärderingar och nya sätt att söka svaren på intressanta frågor. Detta är en uppgift för forskningen.

När man talar om utvärderingar av t.ex. arbetsförmedling kan man alltså mena en rad olika typer av studier. Man kan syfta på undersökningar som på ett rutinmässigt sätt ingår – eller borde ingå – i de beslutande och verkställande organens reguljära verksamhetsplanering och -uppföljning. Man kan också syfta på kanske relativt snävt avgränsade uppdrag av utredningskaraktär, som initieras av de för verksamheten ansvariga organen och som genomförs av dem själva och/eller av anlitade experter eller konsulter. I andra fall kan man syfta på mer förutsättningslösa och kritiskt granskande studier, som i relativt hög grad har karaktären av "tillämpad forskning". Slutligen kan det vara fråga om insatser som primärt syftar till utvecklandet av bättre utvärderingsmetoder. Gränserna mellan dessa slag av studier är mycket flytande.

Samspelet mellan utvärderare och beslutsfattare

Tidigare framhölls att en av orsakerna till den upplevda bristen på adekvata och vägledande utvärderingar kan vara frånvaron av utvecklade metoder att besvara de frågor, som beslutsfattarna skulle vilja veta svaren på. (Med "beslutsfattare" menas här och i det följande alla "aktörer" som deltar i besluts- och genomförandeprocesserna.) Utvärderarna/forskarna vet helt enkelt inte hur de ska bära sig åt för att finna de efterfrågade svaren. Men andra orsaker kan vara att söka i ett dåligt fungerande samspel mellan å ena sidan beslutsfattare och å andra sidan forskare/utvärderare.

Man kan förvånas över att det behov av kvalificerade utvärderingar med anknytning till aktuella handlingsproblem, som uppenbarligen finns, i så liten grad tar sig uttryck i en tydligt och med god framförhållning manifesterad *efterfrågan* på sådana utvärderingar. En första förutsättning för uppkomsten av ett fungerande samspel av nyss åsyftat slag är att beslutsfattarna klart tillkännager vilka problem de anser sig stå inför, vilka informationer de känner ett behov av och vilka frågeställningar de vill ha belysta samt att de på ett aktivt sätt medverkar vid först och främst initieringen och planeringen av däremot svarande studier.

Det vore dock missvisande att hävda att inga kvalificerade utvärderingar med inriktning på aktuella och viktiga arbetsmarknadspolitiska problem genomförts eller att ett fruktbart samarbete mellan beslutsfattare och forskare/utvärderare inte existerar. I detta sammanhang kan erinras om att EFA alltsedan sin tillkomst medverkat vid initieringen, genomförandet och avrapporteringen av en rad forskningsprojekt med inriktning på arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik, däribland många projekt av utvärderingskaraktär. Likväl kvarstår att förekomsten av klart "policyorienterade" utvärderingar inte motsvarat det upplevda behovet av bättre underlag för

utformningen av arbetsmarknadspolitiken. De resurser som använts för sådana studier har varit uppseendeväckande små i förhållande till de totala kostnaderna, realt eller offentligfinansiellt, för arbetsmarknadspolitiken.[1] Vi återkommer i avsnitt 7.4 till en diskussion av dessa förhållanden och problem. Redan här bör dock nämnas att förslagen i regeringens nyligen framlagda s.k. forskningsproposition (Prop. 1989/90:90) innebär en ökad satsning på forskning kring arbetsmarknadspolitiken.

När man granskar sådana hittills genomförda eller nu pågående studier, som kan karaktäriseras som utvärderingar av arbetsförmedlingsverksamhet, kan man hitta en rad exempel på såväl bra som bristfällig samverkan mellan beslutsfattare och forskare/utvärderare. Innan vi övergår till att presentera och diskutera sådana exempel måste vi något närmare diskutera utvärderingsbegreppet och därvid försöka skilja mellan några olika huvudtyper av "utvärderingsfrågor" och däremot svarande typer av utvärderingar.

7.1.3 Några utvärderingsbegrepp

Såväl den vetenskapliga som den mera handboksmässiga litteraturen om utvärderingar vimlar av termer och begrepp. En av orsakerna till detta är att "utvärderingsforskning" bedrivs av företrädare för flera olika vetenskapliga discipliner, bl.a. av statvetare, nationalekonomer, sociologer, pedagoger, psykologer och företagsekonomer. Här ska vi dock nöja oss med att försöka skilja mellan några huvudtyper av utvärderingar, som ofta aktualiseras i arbetsmarknadspolitiska sammanhang.[2]

Måluppfyllelseutvärderingar

Först kan konstateras att åtskilliga studier, som karaktäriseras som utvärderingar, vid närmare påseende är föga mer än *beskrivningar* av händelseförlopp, som är relaterade till faktiskt valda handlingsalternativ och till *målen* för dessa. Vi väljer att fortsättningsvis beteckna en sådan utvärdering som en *måluppfyllelseutvärdering*.

Antag t.ex. att man på en arbetsförmedling bedriver vissa verksamheter som är inriktade på en speciell målgrupp av arbetslösa personer och att det huvudsakliga målet för dessa verksamheter är se till så att dessa personer får arbete eller placeras i arbetsförberedande åtgärder. En måluppfyllelseutvärdering kan då innebära att man försöker besvara frågor av följande typ: I vilken utsträckning får personerna i den avsedda målgruppen del av verksamheterna? I vilken utsträckning och hur snabbt blir de personer i mål-

[1] I kapitel 3 framgår (se tabell 3:1) att totalutgifterna för arbetsmarknadspolitiken under senare tid uppgått till bortåt 30 miljarder kronor per år. En *promille* av detta belopp är 30 miljoner, vilket är betydligt mer än vad som årligen avdelats för utvärderingar av arbetsmarknadspolitik. (För den EFA-anknutna forskningen har på senare tid avdelats omkring 3,5 miljoner kronor per år.)

[2] En utförligare diskussion återfinns i Delander och Niklasson (1987a).

gruppen, som får del av verksamheterna, placerade i arbete eller i arbetsförberedande åtgärder?

Det säger sig självt att dylika studier kan *förbättra* underlagen för beslut om hur och i vilken utsträckning verksamheterna i fråga fortsättningsvis ska bedrivas: Om man i utgångsläget faktiskt inte vet t.ex. hur det brukar gå för personer som blir föremål för en viss åtgärdsform kan en studie som går ut på att belysa enbart den saken vara värdefull. Samtidigt är det uppenbart att renodlade måluppfyllelseanalyser kan ge endast begränsade bidrag till underlagen för beslut och ställningstaganden.

Effektutvärderingar

Det är viktigt att observera att sådana renodlade uppföljningsstudier, som vi ovan karaktäriserat som måluppfyllelseutvärderingar, inte *i sig själva* säger något om *effekterna* av de studerade verksamheterna (såsom dessa faktiskt bedrivs eller bedrivits) i förhållande till *alternativa* handlingssätt. Utvärderingar som går ut på att besvara effektrelaterade frågor betecknar vi fortsättningsvis som *effektutvärderingar*. En effektutvärdering handlar alltid om en bestämd *åtgärd* av något slag (ett "projekt", en "reform", etc.). Med en "åtgärd" menas en övergång från ett handlingsalternativ till ett annat. En åtgärd är alltså inte väldefinierad förrän man klart definierat två alternativa handlingssätt. Med en "effekt" av en åtgärd menas en *skillnad* mellan det förlopp som realiseras om det ena handlingsalternativet väljs och det förlopp som realiseras om man väljer det andra handlingsalternativet.

Effektutvärderingar innebär ofta svåra metodproblem. Även om man i efterhand kan kartlägga det förlopp som varit förknippat med ett av de studerade handlingsalternativet – det faktiskt valda – återstår problemet att komma underfund med vad som skulle ha hänt, om man hade valt ett annat handlingsalternativ. Metodproblemen medför bl.a. att varje effektutvärdering i praktiken blir ofullständig eller "partiell" i den meningen att den innebär en studie av endast en del av alla de effekter som kan finnas och som kan uppfattas som intressanta av åtminstone någon deltagare i beslutsoch genomförandeprocesserna. Vidare gäller att resultaten ofta framstår som mycket osäkra. Utvärderaren kan sällan åstadkomma några särdeles precisa och säkra mått på studerade effekter. Det är ofta mer rättvisande att säga att vad en effektutvärdering ger är ett *underlag för bedömningar* om den relativa storleksordningen av vissa effekter.

En effektutvärdering kan gälla effekterna av en åtgärd på "graden av måluppfyllelse" i ett eller flera avseenden, t.ex. arbetslöshetsgraden hos en viss målgrupp av personer. Det innebär att steget över från en renodlad måluppfyllelseutvärdering till en effektutvärdering ibland kan vara ganska så kort – så kort att man ibland tar det utan att vara riktigt medveten om vad man gör. Vad som hittills sagts om olika typer av utvärderingar innebär bl.a. att även "ofullständiga" utvärderingar med inriktning på snävt avgränsade frågeställningar kan vara intressanta och respektabla. Likväl kan man inte komma ifrån att de grundläggande frågorna – dem som beslutsfattarna *måste* ta ställning till – oftast är av typen "är den här åtgärden önskvärd?"

eller "är den här verksamheten ett effektivt sätt att uppnå dessa mål?", o.s.v. Sådana frågor kräver i princip en vägning av alla betydelsefulla positiva ("goda") effekter mot alla betydelsefulla negativa ("onda") effekter av övervägda åtgärder. Vilka effekter som därvid betraktas som betydelsefulla, och på vad sätt och i vilken grad, beror naturligtvis på ifrågavarande beslutsfattares värderingar.

Effektivitetsutvärderingar

En utvärdering som utgår från frågeställningar av det nyss antydda slaget och som i sig själv syftar till att ge underlag för en vägning av positiva effekter mot negativa sådana betecknar vi fortsättningsvis som en *effektivitetsutvärdering*. Man inser att varje sådan utvärdering förutsätter effektutvärderingar. Vad som karaktäriserar en effektivitetsutvärdering är att utvärderaren *utgår från* ett handlingsproblem och försöker att dels identifiera sådana effekter, som kan vara av betydande intresse för en eller flera beslutsfattare, dels leverera ett så bra *underlag* som möjligt för beslutsfattarnas ställningstaganden.

Det bör tilläggas att vad som kan uppnås sällan är precisa och entydiga "lönsamhetsmått". Två personer som får tillgång till samma utvärderingsresultat ("bedömningsunderlag") kan mycket väl redovisa olika ställningstaganden. För det första kan de trots det gemensamma underlaget komma fram till olika bedömningar om storleken av olika effekter. För det andra kan de hysa olika uppfattningar om hur olika effekter, om de är kända, ska värderas i förhållande till varandra. Kvar står dock att studier av det ovan antydda slaget kan bidra till att minska riskerna för att olika beslutsfattares ställningstaganden blir baserade på klart oriktiga föreställningar om storleken och innebörden av olika effekter. Vi återkommer till detta i avsnitt 7.1.4 nedan, där vi framhåller s.k. *cost-benefit-analyser* såsom viktiga redskap för effektivitetsutvärderingar.

Implementeringsutvärderingar

Vid sidan av de nu nämnda utvärderingsbegreppen vill vi nämna ytterligare ett, nämligen begreppet *implementeringsutvärdering*. Med en implementeringsutvärdering menar vi en studie av besluts- och genomförandeprocesserna i sig själva och av de organisatoriska sammanhang i vilka de ingår. Behovet av sådana utvärderingar kan illustreras på följande sätt.

Antag att man har genomfört en effektivitetsutvärdering av en viss åtgärd, t.ex. en övergång till nya sätt att organisera och utforma de samhälleliga insatserna vid regionala arbetsmarknadskriser förorsakade av stora företagsnedläggelser. De nya metoderna har prövats i något eller några fall. Utvärderingen har baserats på målrelaterade uppföljningar av dessa försöksverksamheter och av motsvarande uppföljningar i andra fall, som hanterats på "traditionellt" sätt. Antag att utvärderingen har lett till bedömningen att de nya metoderna inte gett bättre måluppfyllelse och att de varit dyrare än de "traditionella" metoderna. Likväl hävdar kanske någon att de

nya metoderna inte bör överges innan man undersökt om dessa kan vidareutvecklas och förbättras. Den gjorda utvärderingen har ju *inte* gällt frågor av följande typ: På vad sätt skulle *genomförandet* av försöksverksamheten ha kunnat effektiviseras? Vad har fungerat bra och vad har fungerat dåligt under *genomförandeprocessen*? Har roll- och ansvarsfördelningen mellan olika aktörer varit klar och ändamålsenlig? Har man följt reglerna? O.s.v.

Man kan formulera en lång rad andra och mer specifika frågor som är av stort intresse för dem som tror att de nya metoderna i centrala avseenden kan vidareutvecklas och förbättras. Effektivitetsutvärderingen har inte gett någon vägledning för ett sådant utvecklingsarbete. Om den hade kombinerats med en implementeringsutvärdering inriktad på det nyssnämnda slaget av frågor skulle man ha fått en sådan vägledning. Och efter ett dylikt utvecklingsarbete skulle kanske en förnyad effektivitetsutvärdering ge ett för de nya metoderna betydligt mer positivt resultat.

Vilka slag av utvärderingar bör göras?

Även om vi i det föregående försökt dra gränser mellan olika huvudtyper av utvärderingar är det uppenbart att dessa gränser i praktiken är flytande. Man kan möjligen hävda att alla utvärderingar bör vara eller kunna tolkas som led i effektivitetsutvärderingar. Man kan ju inte komma ifrån att vad beslutsfattarna ytterst vill ha är underlag för ställningstaganden, vilka i sin tur *måste* innebära en vägning av för- och nackdelar med olika handlingsalternativ mot varandra. I den meningen är effektivitetsutvärderingar oundvikliga och nödvändiga.

Å andra sidan har vi tidigare framhållit att redan utvärderingar inriktade på mycket snävt avgränsade frågor mycket ofta är förknippade med svåra, kanske olösliga, metodproblem. Man tycks alltså hamna i slutsatsen att effektivitetsutvärderingar är dels nödvändiga, dels omöjliga.

Denna skenbara paradox hänger samman med den tidigare berörda frågan om rollfördelningen mellan beslutsfattarna och utvärderarna. Paradoxen upplöses om man accepterar att de senare inte kan överta de förras uppgifter. Vad vi ovan talat om som "nödvändiga" effektivitetsutvärderingar är processer som äger rum "i beslutsfattarnas huvuden", medan vad utvärderarna producerar är något som kan fästas på papper i form av text och siffror och som möjligen kan fungera som *underlag* för dessa processer. Därmed kan vi återgå till ett pragmatiskt synsätt, som innebär att utvärderarens uppgift är att *förbättra* underlagen för ställningstagandena och att även mycket snävt avgränsade och okomplicerade studier kan ge värdefulla bidrag därvidlag.

Enklast vore naturligvis om man kunde säga att det är utvärderarens uppgift att leverera "fakta" och beslutsfattarnas sak att stå för de avgörande "värderingarna". I praktiken är en sådan renodling av rollerna omöjlig. Praktiskt taget alla utvärderingar är redan i sig själva baserade på vissa värderingar och de resulterar sällan i vad som kan ses som entydiga och lättolkade fakta. Denna centrala problematik kan illustreras genom ett försök att redogöra för innebörden av s.k. cost-benefit-analys såsom utvärderingsmetod.

7.1.4 Cost-benefit-analys såsom utvärderingsmetod

En cost-benefit-analys (cb-analys) innebär i sig själv en värderande sammanvägning av olika effekter av en studerad åtgärd. De olika effekterna åsätts värden som antas återspegla vad de berörda männniskorna är beredda att betala för att få dem ("benefits") eller för att få slippa dem ("costs"). Dessa betalningsvilligheter uttrycks i pengar.

Som grundläggande värdeenhet kan man använda "en krona år 0" med den underförstådda innebörden "konsumtion för en krona år 0" Värden som uttrycks i "kronor år 1" (eller "kronor år 2", osv) kan omvandlas till värden i den valda enheten "kronor år 0" ("nuvärden") genom ett diskonteringsförfarande.

Om åtgärden för en bestämd person medför en viss positiv effekt (t.ex. en konsumtionsökning eller en miljöförbättring), som personen är beredd att betala 100 kr år noll för att få, ger detta upphov till en benefitpost på 100 kr i cb-analysen. Om personen råkar ut för en negativ effekt, som vederbörande är beredd att betala 200 kr år noll för att få slippa, ger detta upphov till en costpost på 200 kr.

Om man summerar samtliga sådana "benefits" och – med negativt tecken – "costs" över samtliga av åtgärden berörda individer, erhålls ett nettobelopp, som ger skillnaden mellan vad individerna tillsammans är beredda att betala för att få de positiva effekterna och vad de tillsammans är beredda att betala för att få slippa de negativa effekterna, uttryckt i kronor år noll. Att genomföra denna summering och att beräkna den nämnda skillnaden är vad en cb-analys *i princip* går ut på.

Den nämnda skillnaden mellan summan av alla "benefits" och summan av alla "costs" kan uppfattas som ett mått på ändringen av "den gemensamma kakan". Ett positivt netto innebär att "kakan" ökar, om åtgärden genomförs. Likväl kan det finnas förlorare. Men vinnarnas vinst är större än förlorarnas förlust, mätt i konsumtionskronor. De förra skulle alltså kunna kompensera de senare för deras förluster och ändå ha kvar en del av sin vinst.

Det nu sagda innebär inte att cb-analysen kan upphöjas till ett "överordnat" beslutskriterium. Det finns flera anledningar till detta. En är att de "kompensationer" vi nyss nämnde kanske inte kommer till stånd. Att vinnarna i princip "skulle kunna" kompenserara förlorarna är föga trösterikt för de senare, om kompensationen faktiskt uteblir. Likväl är det så att cb-analyser, eller kalkyler som kan *tolkas* som åtminstone grovt approximativa cb-analyser, i praktiken mycket ofta spelar en avgörande roll i beslutsfattandet.

Kommersiella kalkyler såsom cb-analyser

Man kan sätta det nyss sagda i samband med observationen att oerhört mycket beslutsfattande, som gäller produktionen av varor och tjänster, i praktiken sker på basis av *kommersiella* lönsamhetskalkyler *och* att detta är tämligen så allmänt accepterat. Anledningen till denna "allmänna accep-

tans" torde vara att kommersiell lönsamhet hos en åtgärd ofta anses indikera att åtgärden *också* är "samhällsekonomiskt lönsam" – att den ger en ökning av "den gemensamma kakan" i tidigare angiven mening. Värderingen av de olika produktionseffekterna sker ju med hjälp av *priser*, som i sin tur, om vissa förutsättningar är uppfyllda, utgör mått på de berördas betalningsvilligheter för enheter av de olika varorna och tjänsterna.

Enligt detta synsätt kan kommersiella kalkyler ofta *tolkas* som åtminstone approximativa cb-analyser. Denna tolkning är kanske ointressant för dem som gör eller använder kalkylerna. Men den kan vara mycket intressant för andra aktörer. Dessa kan ha anledning att intervenera – att försöka påverka besluten – om de tror att viktiga förutsättningar för att de kommersiella kalkylerna ska kunna tolkas som åtminstone grovt approximativa cb-analyser inte är uppfyllda.

Man kan invända att dylika interventioner kan motiveras också med att enskilda produktionsbeslut ofta är förknippade med icke önskvärda fördelningseffekter. Men en prövning av alla enskilda sådana beslut med hänsyn *också* till deras fördelningseffekter skulle resultera i enormt komplicerade utvärderings- och beslutsprocesser. Vad man då kan hoppas på är att i det långa loppet praktiskt taget alla vinner på att beslutsfattandet baseras på en strävan efter att göra "den gemensamma kakan" så stor som möjligt: De som förlorar på vissa enskilda beslut blir på sikt kompenserade genom att de andra gånger tillhör vinnarna. Vidare kvarstår möjligheten att i fördelningspolitiskt syfte använda andra slag av interventioner än sådana som tar sikte på de enskilda produktionsbesluten, t.ex. åtgärder som gäller skatter, transfereringar, socialförsäkringar m.m. eller som är inriktade på särskilda grupper eller personer. Den vida acceptansen av kommersiella kalkyler som beslutsunderlag behöver alltså inte innebära att man bortser från "rättvisemålet".

Vad som dock i hög grad komplicerar bilden är att förutsättningarna för att kommersiella kalkyler ska kunna tolkas som cb-analyser i allmänhet inte är uppfyllda, t.ex. den grundläggande förutsättningen att de direkt och indirekt berörda verksamheterna bedrivs under "perfekt konkurrens". Den likväl vidsträckta acceptansen av sådana kalkyler kan då ses som grundad på den *bedömningen* att dessa förutsättningar ändå många gånger är uppfyllda *i en sådan grad* att tänkbara alternativa – och mycket mer komplicerade – sätt att organisera beslutsfattandet skulle ge sämre måluppfyllelse, totalt sett.

Samtidigt finns en lång rad verksamheter, inklusive arbetsförmedling, som i hög grad bedrivs i offentlig regi och där "produktionen" i blott begränsad utsträckning bestäms av kommersiella kalkyler. En tolkning är att dessa verksamheters fördelningseffekter (i vid mening) anses vara så betydelsefulla att de bör beaktas redan i samband med "produktionsbesluten". I så fall bör motsvarande utvärderingar självfallet belysa bl.a. fördelningseffekterna av övervägda åtgärder.

En annan tolkning är att förutsättningarna för att kommersiella kalkyler ska kunna tolkas som cb-analyser inte anses vara ens tillnärmelsevis uppfyllda vad gäller de aktuella verksamheterna. Renodlade "marknadslös-

ningar" bedöms med andra ord som *ineffektiva* – de anses resultera i en mindre "gemensam kaka" än den som kan uppnås via politiska interventioner av olika slag. I så fall bör man rimligen som beslutsunderlag använda sig av cb-analyser som i vissa avseenden utformas annorlunda än som rent kommersiella kalkyler. Därvid kan man utgå från följande mycket betydelsefulla tumregel: Cb-analysernas utformning ska kunna motiveras på ett sätt som är *konsistent* med det sätt på vilket man i många *andra* fall motiverar tolkningen av kommersiella kalkyler com cb-analyser.

7.1.5 Cb-analyser av arbetsförmedling: Utgångspunkter

Hur ter sig de ovan skisserade principerna vid en tänkt tillämpning på frågeställningar som gäller arbetsförmedlingarnas verksamhet? Låt oss anta att den åtgärd vi är intresserade av innebär en specificerad resursförstärkning av förmedlingen förknippad med vissa riktlinjer för hur de extra resurserna ska användas. Man kan börja med att fråga sig varför en "kommersiell kalkyl", i detta fall i betydelsen en "statsfinansiell kalkyl", *inte* kan tolkas som en cb-analys.

På kostnadsidan återfinns först och främst kostnaderna för de ianspråktagna extra resurserna. Vi antar att dessa kan värderas med utgångspunkt från vad staten faktiskt betalar för dem. Kostnaden för t.ex. en extra arbetsförmedlare svarar alltså mot den totala lönekostnaden för personen i fråga, och kostnaden för den extra förbrukningen av varor och tjänster beräknas på basis av de priser som är relevanta för andra köpare, t.ex. privata företag. Vid tolkningen av kommersiella kalkylker som cb-analyser ses dylika kostnadsposter som samhällsekonomiska costposter, d.v.s. som mått på de berördas samlade betalningsvillighet för att få slippa det offer av alternativ produktion, som ianspråktagandet av resurserna medför. Det finns knappast någon anledning att i ett sammanhang som det nu aktuella frångå den tolkningen. (Denna innebär i princip att man tänker sig att de extra resurserna hämtas från alternativ användning i verksamheter som styrs på basis av kalkyler, som i sin tur kan tolkas som cb-analyser.) Svårigheterna anmäler sig i stället när man börjar fundera över intäktssidan.

Förmedlingen tar, i allmänhet, inte betalt för sin produktion av för kunderna nyttiga tjänster. Man kan diskutera om den "borde" göra detta, och i så fall i vilken utsträckning och på vad sätt. *Om* sådana avgifter fanns hade vi haft anledning att fråga oss om motsvarande intäkter kunde ses som ett någorlunda rättvisande mått på de med verksamheten förknippade benefitposterna. Men när några sådana avgifter inte finns blir motsvarande intäktspost i den statsfinasiella kalkylen lika med noll. Innan vi kan tolka den kalkylen som en cb-analys måste den uppenbarligen kompletteras med en benefitsida.

Låt oss anta att syftet med förstärkningen av förmedlingen är att åstadkomma en effektivisering av produktionen av varor och tjänster i ekonomin *via* en effektivisering av "arbetsmarknadens funktionssätt". Det betyder att benefitsidan i cb-analysen bör mäta värdet av (den samlade betalningsvilligheten för) den förhoppningsvis åstadkomna produktionsökningen. Vad

man hoppas på är att förstärkningen av förmedlingen ska resultera i en snabbare och effektivare sammankoppling mellan arbetssökande och lediga arbetstillfällen och att detta i sin tur ska resultera i en produktionsökning. Denna produktionsökning kan återspegla en *sysselsättningsökning*. Produktionsökningen kan också återspegla en *produktivitetsökning*, som åstadkommes genom att sammankopplingen mellan arbetssökande och lediga platser blir kvalitetsmässigt bättre (mera av "rätt person på rätt plats").

Antag nu att man på basis av en noggrannt genomförd och utvärderad försöksverksamhet fått dels en grov bild av vilka effekter på vakans- och sökandetiderna man kan räkna med, dels vissa indikationer på att placeringarna inte blir kvalitetsmässigt sämre. De förkortningar av vakans- och sökandetiderna, som man eventuellt observerat, kan räknas om till en sysselsättningsökning per period och denna i sin tur till en produktionsvärdeökning. Omräkningar – eller uppskattningar – av den sistnämnda typen görs vanligen med hjälp av lönekostnadsuppgifter, varvid den grundläggande förutsättningen är att de merkostnader för arbetsgivarna, som sysselsättningsökningen innebär, motsvaras av en ungefär lika stor produktionsvärdeökning.

Alla inser att det i praktiken kan vara utomordentligt svårt att få fram ens någorlunda tillfredsställande mått på den nämnda produktionsvärdeökningen. Det är svårt att mäta eventuella effekter på den snabbhet med vilken arbetssökande blir placerade och lediga platser besatta och det är ännu svårare att mäta och värdera eventuella effekter på sammankopplingarnas kvalitet. Det är med andra ord utomordentligt svårt att genomföra de *effektutvärderingar*, som cb-analysen kräver. Men *om* vad man hoppas på att uppnå *är* effekter av de nämnda slagen – ytterst effekter på det totala produktionsresultatet – så *måste* besluten återspegla *bedömningar*, möjligen rena gissningar, beträffande dessa effekter. (Detta kan illustrera den paradox vi tidigare nämnt: Effektivitetsutvärderingar är dels omöjliga, dels nödvändiga.)

Även om de genomförda studierna inte ger något ens tillnärmelsevis exakt mått på benefitsumman kan de ändå avsevärt *förbättra* underlaget för den således *nödvändiga* bedömningen av om benefitsumman är större än costsumman. Man kan därvid ibland utgå från en relativt klar bild av åtgärdens costposter (se ovan). Sedan kan man beräkna hur stora effekterna på sökande- och vakanstiderna och/eller på placeringarnas kvalitet (i termer av produktivitetshöjningar) måste vara för att benefitsumman ska bli större än costsumman. Därefter frågar man sig om de i verkligheten uppnådda effekterna kan förmodas vara större eller mindre än så. Därvid kan även grova indikationer på de verkliga effekterna ge betydelsefull vägledning.

Det bör observeras att också genomförandet av en offentligfinansiell kalkyl kräver kännedom om de nyss berörda effekterna på sysselsättning och produktion, eftersom dessa i sin tur ger effekter på skatter, bidrag och avgifter av olika slag. Sådana offentligfinansiella kalkyler kan vara av intresse i sig själva. En orsak till detta är att olika offentliga organ ofta arbetar under budgetrestriktioner och att ett ökat skatteuttag kan medföra påtagliga reala kostnader, särskilt om "skattetrycket" redan är högt. Detta

innebär att man i princip bör ställa det kravet på användningen av ett marginellt budgetbelopp att värdet av vad som därigenom åstadkommes ska vara lika med beloppet i fråga *plus* en tillkommande real kostnad för ett motsvarande extra skatteuttag.

En cb-analys, som inte tar hänsyn till en eventuell nettoförsvagning eller – förstärkning av offentliga budgetar, kan alltså ge en överskattning eller en underskattning av åtgärdens "samhällsekonomiska vinst". Ett i princip möjligt sätt att beakta detta i cb-analysen är att inom ramen för denna arbeta med "skuggpriser" på offentliga budgetkronor. Eftersom inga välmotiverade och etablerade sådana "skuggpriser" finns kvarstår alternativet att redovisa de offentligfinansiella kalkylerna för sig och låta dessa ingå i beslutsfattarnas bedömningsunderlag vid sidan av en cb-analys där man avstått från att värdera resultaten av de förra kalkylerna.

Hur värdera effekter på arbetslösheten?

Hittills har vårt resonemang om en cb-analys av en tänkt resursförstärkning av arbetsförmedlingen enbart gällt effekterna på produktionen av – ytterst – konsumtionsvaror. Det kan hävdas att man då glömt det väsentligaste på benefitsidan: Att åtgärden kan medföra minskad arbetslöshet. Visserligen kan man svara att denna positiva effekt, om den finns, är beaktad genom att man inkluderat värdet av motsvarande produktionstillskott. Men detta är ett svagt försvar.

En person vars arbetslöshet minskar kan vanligen tillgodoräkna sig en viss ökning av den egna disponibla inkomsten. Denna "benefit" ingår i det nyssnämnda produktionsvärdetillskottet. Men vad man inte beaktat är att arbetslöshetsminskningen för personen i fråga kan innebära mycket viktiga fördelar därutöver. Det kan handla om sådant som "social delaktighet", "självrespekt", "trygghet" o.s.v. Å andra sidan kan personen förstås också se vissa nackdelar med den minskade arbetslösheten, t.ex. ett slags offer av "fritid och bekvämlighet", kanske hälsorisker till följd av dåliga arbetsmiljöer, etc. Vad vi *i princip* behöver, *om* vi vill fullfölja "det cost-benefit-analytiska tänkesättet", är ett mått på de berörda personernas samlade "betalningsvilligheter" (netto) också för de nu antydda slagen av icke-inkomstmässiga effekter.

För de flesta framstår nog detta sätt att tänka som orimligt, i synnerhet om man försöker föreställa sig generella tillämpningar av detsamma. Först, men kanske inte främst, kan man peka på en lång rad "praktiska" svårigheter: Hur ska vi bära oss åt för att beräkna den nyssnämnda nettosumman? Men är det verkligen bara sådana "praktiska" svårigheter som ligger bakom vår skepsis? I så fall har vi ju endast hittat ett nytt exempel på att det ofta är svårt att anskaffa den information vi egentligen skulle vilja ha – på att effektivitetsutvärderingar är omöjliga fast nödvändiga. Och då finns det heller inget sätt att kringgå denna problematik.

Det finns dock mer fundamentala invändningar mot "det cb-analytiska tänkesättet". Vi vet att arbetslöshet kan påverka människor på mycket djupgående sätt. Likväl har vi utgått från att de berörda människornas

preferenser och beteendemönster är givna och *opåverkade* av den åtgärd som vi studerar och som ju faktiskt kan påverka arbetslösheten. En arbetslös persons sätt att värdera t.ex. en viss ökning av sannolikheten för att han ska få ett arbete inom en viss tidsperiod kan ju vara ett uttryck för en "resignation" eller för andra attityder, som sammanhänger med personens tidigare arbetslöshet. Är det då rimligt att låta denne persons aktuella sätt att värdera den nämnda effekten återspegla sig i en i motsvarande mån liten benefitpost? Det kan ju faktiskt vara så att *om* han fick ett arbete så skulle han efter en tid övervinna sin "resignation" och värdera en ökad sannolikhet för att få *behålla* det arbetet mycket högt. De flesta besvarar säkert den nyss ställda frågan med nej.

De nu antydda principiella problemen skulle vara mycket lindrigare om "arbetslöshetsbördan" alltid vore någorlunda jämnt fördelad och om någon arbetslöshet med en varaktighet på mer än ett fåtal månader överhuvudtaget inte förekom. Men så är det inte. Därmed är också sagt att åtgärder av den typ vi resonerat kring kan få betydande fördelningseffekter via sina effekter på arbetslösheten. Åtgärderna i fråga kan alltså vara i betydande grad fördelningspolitiskt motiverade. Vid utvärderingar av sådana åtgärder måste man självfallet försöka kartlägga – göra det möjligt för beslutsfattarna att bedöma och värdera – just fördelningseffekterna. Det finns emellertid inget etablerat, d.v.s. allmänt accepterat, sätt att *inom ramen för cb-analysen* göra fördelningseffekter värdemässigt jämförbara med produktionsvärdeändringar.

Slutsatser

Vad blir konsekvenserna av allt detta? Det verkar som om ett försök att genomföra en cost-benefit-analys av t.ex. en resursförstärkning av arbetsförmedlingen i bästa fall kan resultera i beräkningar eller beskrivningar, som ger *ett förbättrat underlag för bedömningar* av

1. åtgärdens nettoeffekt på värdet av den totala produktionen av varor och tjänster (värdet av frambringade produktionstillskott minus värdet av ianspråktagen produktion),
2. dess offentligfinansiella effekter,
3. dess effekter på arbetslöshet och sysselsättning (t.ex. beskrivningar av hur mycket och på vad sätt arbetslösheten minskar för olika grupper) och
4. dess fördelningseffekter i övrigt (och i vid mening) t.ex. med avseende på särskilda målgrupper.

Detta är ett mycket pragmatiskt sätt att se på cb-analysen såsom utvärderingsmetod och på utvärderarens roll och uppgift i förhållande till beslutsfattarna. De *slutliga* bedömningarna och värderande sammanvägningarna överlåts åt beslutsfattarna. Det finns de som hävdar att utvärderaren bör åta sig mer långtgående uppgifter än att enbart leverera *underlag* av det nyss skildrade slaget: Utvärderaren bör *också* hjälpa – eller tvinga - beslutsfattarna att explicit redovisa sina bedömningar av arten och storleksord-

ningen av olika effekter och sina sätt att värdera dessa, det sistnämnda t.ex. i termer av "vikter" (eller "skuggpriser").

Det är dock ofta mycket svårt för beslutsfattarna att ge sådana preciseringar. Vad man möjligen kan ta fasta på är att bestämda *ställningstaganden* kan tolkas som uttryck för bakomliggande bedömningar och värderingar. Att försöka klarlägga – "avslöja" – sådana "implicita" bedömningar och värderingar kan vara mer fruktbart än att försöka pressa politiker och andra makthavare att svara på "omöjliga" frågor. Syftet med dylika studier kan vara att uppnå en högre grad av konsistens och medvetenhet i det faktiska beslutsfattandet och större möjligheter för medborgarna att få inblick i hur beslutsfattarna tänker och värderar.

Trots att den nu berörda problematiken är principiellt viktig och intressant ska vi fortsättningsvis lämna den därhän. Vi kan konstatera att ett tydliggörande av beslutsfattarnas sätt att värdera olika effekter kräver att man har tillgång till någorlunda entydiga bedömningsunderlag vad gäller arten och storleken av de effekter som värderingarna tillämpas på. Det har man mycket ofta inte. Att förbättra dessa bedömningsunderlag framstår då som den mest näraliggande och väsentliga uppgiften.

7.2 Utvärderingar av arbetsförmedlingsåtgärder i ett organisatoriskt och institutionellt sammanhang

I detta avsnitt ska vi med utgångspunkt från behovet av effektivitetsutvärderingar diskutera en del centrala problem, som aktualiseras i samband med försök att utveckla system och rutiner för planering, styrning och uppföljning av verksamheten inom arbetsmarknadsverket (AMV). Vi får därigenom tillfälle att belysa förutsättningarna för åstadkommandet av ändamålsenliga och praktiskt betydelsefulla utvärderingar såsom led i besluts- och genomförandeprocesserna där.

7.2.1 Utgångspunkter

System och rutiner för planering, styrning och uppföljning av en verksamhet, t.ex. arbetsförmedling, bör i sig själva innebära eller generera effektivitetsutvärderingar av i princip alla handlingsproblem, som verksamheten är förknippad med. Möjligen kan redan existerande system och rutiner tolkas som uttryck för sådana önskemål.

Låt oss tills vidare anta att varje organ arbetar inom en given budgetram för sin verksamhet. Då vill man ju helst kunna tolka de faktiska dimensioneringarna av olika budgetramar och de faktiskt valda sätten att disponera dessa budgetramar såsom resultat av medvetna val mellan olika handlingsalternativ: Man har gjort den bedömningen att inga andra sätt att dimensionera och disponera budgetramarna skulle ge ett bättre nettoutbyte än de faktiskt valda. En dylik tolkning förutsätter, för att vara något annat än ett rent önsketänkande, att man har löst en rad svåra problem.

Ett första problem är vilka beslutskriterier man *bör* arbeta med. Ett andra problem är hur man ska bära sig åt för att skapa överensstämmelse mellan de bedömningar som *faktiskt* görs, d.v.s. de beslutskriterier som de olika organen faktiskt tillämpar, och de kriterier som enligt svaret på den första frågan borde tillämpas. I tredje hand aktualiseras frågan vilket *kunskapsunderlag* man har för de bedömningar, som faktiskt görs, och hur detta underlag kan förbättras.

Om den nyssnämnda överensstämmelsen mellan "önkvärda" och "faktiska" beslutskriterier inte föreligger, kan resultaten av utvärderingar, som utgår från de förstnämnda, bli obeaktade – av beslutsfattarna uppfattas som ointressanta. Och utvärderingar, som i stället anknyter till faktiskt tillämpade kriterier och som det således finns en efterfrågan på, kan uppfattas som "okritiska" och "perspektivlösa".

Ett sätt att angripa denna problematik kan vara att försöka tillämpa – eller efterlikna – metoder och tänkesätt som är vanliga i kommersiella verksamheter. Sådana verksamheter är baserade på ett mycket enkelt beslutskriterium: Välj det handlingsalternativ som ger störst vinst. Verksamheterna är underkastade en budgetrestriktion: De får inte gå med förlust. Vad gäller stora delar av produktionen av varor och tjänster förlitar man sig uppenbarligen på att det nämnda "vinstkriteriet" står i åtminstone ungefärlig överensstämmelse med överordnade politiska mål (se avsnitt 7.1.4 ovan). Det "utvärderarens dilemma" som antyddes i föregående stycke aktualiseras inte.

Detta sätt att organisera beslutsfattandet vad gäller stora delar av produktionen av varor och tjänster kan anses ha tre viktiga egenskaper. En av dessa är *enkelhet*. Organisationen är mycket enkel. Man kan tolka den så att beslutsfattandet är "delegerat" till beslutsfattande organ (företag) som fått en mycket enkel instruktion – att maximera sina vinster. Den andra egenskapen är *starka incitament*. Det är inte särskilt svårt att förmå de beslutsfattande organen att följa den nämnda instruktionen. Men värdet av de två nu nämnda egenskaperna är i hög grad beroende av att det finns en god överenstämmelse mellan tillämpade kriterier och överordnade politiska mål. En god sådan överensstämmelse, d.v.s. *ändamålsenlighet*, är – förhoppningsvis – den tredje av de ovan åsyftade egenskaperna.

Att skapa organisationer och spelregler, som har samtliga dessa tre egenskaper är mycket svårt. Arbetsförmedlingen och arbetsmarknadspolitiken i övrigt erbjuder exempel. Visserligen kan ett system som bygger på decentraliserat beslutsfattande och eget budgetansvar för olika organ framstå som enkelt. Men kravet på ändamålsenlighet medför att de olika organen måste få välmotiverade instruktioner om vilka beslutskriterier de bör tillämpa. Krav på enkelhet kommer därvid lätt i konflikt med krav på ändamålsenlighet. Huvudorsaken till detta är att de överordnade politiska målen för verksamheten är flerdimensionella och svårtolkade.

Om man likväl vill försöka få fram motsvarigheter till enkla kommersiella kalkyler krävs att man härleder "priser" på lätt observerbara och målrelaterade "resultatindikatorer". De olika organen kan sedan instrueras om vilka indikatorer (effekter) som bör ingå i deras "lönsamhetskalkyler" och om

vilka "priser" de därvid bör använda sig av (eller om hur "priserna" bör beräknas). Kravet på ändamålsenlighet innebär att "priserna" måste vara härledda med hjälp av effektivitetsutvärderingar. Dessa måste i sin tur inkludera vissa klart uttryckta politiska värderingar, i varje fall om man inte vill bortse från fördelningseffekter i vid mening. Trots ett vid AMS bedrivet utvecklingsarbete, som i viss mån haft den nu antydda inriktningen, kan man konstatera att vägen fram till det ovan skisserade sättet att organisera beslutsfattandet inom AMV är mycket lång.

7.2.2 Resultatanalyser med "priser" på förmedlingens tjänster

Att det nyss åsyftade, vid AMS bedrivna utvecklingsarbetet i betydande grad är baserat på tankegångar av det ovan skisserade slaget framgår av *Särskild rapport inför treårsbudgeten*, AMS, 1987. Där behandlas bl.a. frågan hur man ska uppnå en rättvisande samlad bild av verksamhetens utveckling (sid 73):

Detta kan åstadkommas genom att man konsekvent kopplar ihop den volymmässiga verksamhetsredovisningen med den ekonomiska redovisningen i en modell där kostnaderna för verksamheten ställs mot beräkningar av intäkter för densamma. För att detta ska vara möjligt måste de olika tjänster som definierats åsättas ett visst "pris". Genom att "prissätta" de olika tjänsterna blir det möjligt att jämföra dem med varandra. Genom att ställa de på det här sättet beräknade "intäkterna" mot AMV:s förvaltningskostnader kan man beräkna arbetsförmedlingens resultat i ekonomiska termer.

Orsaken till att beräkningar av intäkter normalt inte görs för statliga myndigheters verksamhet är naturligtvis att tjänsterna inte bjuds ut på en marknad och därför inte har något av marknaden fastställt pris. Men det är ändå möjligt att på olika sätt uppskatta "priser" och "intäkter" även för sådana tjänster. Det kan ske genom att man beräknar samhällsekonomiska eller statsfinansiella effekter av olika tjänster, eller genom att ett "pris" sätts som uttryck för en politisk värdering av en tjänst.

I den citerade AMS-rapporten används detta betraktelsesätt för att få fram en *mer* rättvisande samlad bild av AMV:s "resultatutveckling" än den som erhållits genom andra metoder (huvudsakligen statskontorets s.k. PRISA-modell). Men man pekar också på möjligheterna att använda motsvarande tänkesätt och metoder även i samband med löpande beslutsfattande och planering (*a.a.*, sid 80):

Om man kunde få fram tillförlitliga – eller allmänt accepterade – grunder för intäktsberäkningar av myndigheternas verksamhet skulle effektivitetskraven från statsmakterna kunna formuleras i offensiva resultatkrav lika väl som de defensiva besparingskrav som idag tillämpas. I myndigheternas interna styrning skulle man få ett bättre underlag för resursfördelning, där fördelningen skulle kunna grundas på möjligheter att åstadkomma resultat. Information av den här typen skulle vara ett mycket värdefullt underlag för verksamhetsplaneringen både på central och regional nivå. Den skulle också på den lokala nivån tydliggöra de övergripande prioriteringarna ge-

nom att t.ex. mycket resurskrävande insatser, som t.ex. att skaffa arbete åt arbetshandikappade, i den samlade resultatbedömningen värderas mycket högt.

Detta betraktelsesätt ligger helt i linje med vårt konstaterande att man helst skulle vilja ha "system och rutiner" som innebär att alla beslut kan tolkas som baserade på effektivitetsutvärderingar. Det är intressant att observera att man uppenbarligen föreställer sig ett "tydliggörande" i ekonomiska termer – i värdeenheten "en krona" – av sådana politiska värderingar, som anknyter till "rättvisemålet". Den sista meningen i det senaste citatet klargör t.ex. att man tänker sig att anskaffandet av arbete åt en arbetshandikappad ska tillmätas ett i pengar uttryckt värde "i sig självt", vilket innebär att en åtgärd som leder till en sådan placering kan framstå som önskvärd (som "lönsam") *även* om den medför en *minskning* av den totala produktionen av varor och tjänster för konsumtion.

Om man kunde härleda rättvisande "priser" skulle den skisserade uppläggningen uppfylla kraven på enkelhet och ändamålsenlighet. Då återstår kravet på starka incitament: Det gäller att se till så att det agerande som bäst överensstämmer med målen för verksamheten också är det som föredras av de agerande själva.

En uppfattning är att detta förutsätter ett belöningssystem som bygger på ekonomisk vinning eller andra typer av personliga eller gruppvisa förmåner. Det kan dock av en rad skäl vara mycket svårt att konstruera ett väl fungerande sådant belöningssystem. Om det innebär att personer, som deltar i verksamheter som visar sig ge hög "lönsamhet", får det bättre än personer, som deltar i verksamheter som uppvisar låg "lönsamhet", kan ett sådant system också komma i konflikt med vad som uppfattas som rimligt och rättvist.

Möjligen kan existensen av "lönsamhetsberäkningar" skapa starka incitament i rätt riktning genom att låg eller negativ "lönsamhet" medför risker för att verksamheten ska skäras ned eller avvecklas, medan hög "lönsamhet" kan medföra att verksamheten tillåts expandera. Men sådana beslut av överordnade organ bör rimligen baseras på *förhandsutvärderingar* av de övervägda åtgärderna och inte på registrerade "vinster" av tidigare bedrivna verksamheter. Om man låter dimensioneringen av budgetramarna bli beroende av "lönsamhetsredovisningarna" kommer man mycket lätt i konflikt också med kravet på ändamålsenlighet.

Ett annat synsätt är att man kan förlita sig på de medverkandes vilja att uppnå goda resultat även om det inte finns några direkta kopplingar mellan uppnådda resultat och personliga eller gruppvisa förmåner. Välmotiverade resultatmått, t.ex. sådana som är baserade på "priser", kan då bidra till att skapa engagemang och motivation. Vi kan här anknyta till den diskussion kring AMV:s "förändringsstrategi", som förs av Roger Henning och Dick Ramström i en nyligen utgiven bok.[3] Analysen där har i betydande grad karaktären av en implementeringsutvärdering av det under senare år bedrivna förändringsarbetet inom AMV. Detta karaktäriseras som baserat på målstyrning och decentralisering.

[3] Henning och Ramström (1989).

7.2.3 Målstyrning och decentralisering – problem och möjligheter

"Målstyrning" innebär att man "istället för normen om regelåtlydnad ställer kravet på ett självständigt och obundet agerande i syfte att nå uppställda mål". Detta medför bl.a. följande (*Henning och Rameström (1989)*, sid 62–63):

.....Styrningen genom regler måste till en stor del ersättas av en "osynlig" styrning, som bygger på en gemensam föreställningsram och måluppfattning. Inom organisationen måste det finnas motivation, engagemang och förståelse för de mål, som verksamheten är inriktad mot, och för de övergripande handlingslinjer, som valts för denna måluppfyllelse.

Förändringsarbetet innebär bl.a. följande (*a.a.*, sid 70–71):

Konkreta delmål för verksamhetens olika delar formuleras och system för mätning och uppföljning av resultatet byggs upp. Målen avser ofta volymer och kvantiteter som kan följas upp i den löpande verksamhetsredovisningen.....Denna satsning på sådan målstyrning befinner sig nu i ett uppbyggnadsskede, där man strävar efter att utforma och förfina målangivelser, mått och mätmetoder.
.....Målen förs inte bara ut via verksamhetsplaner och arbetsplaner/marknadsplaner. "För att kunna uppnå bra resultat måste samtliga medarbetare i hela organisationen omfatta samma synsätt", heter det i en intern promemoria. Den fortsätter: "Det kräver en väl genomförd intern marknadsföring."..... Allmänt gäller att styrningen, enligt Arbetsmarknadsverkets förändringsstrategi, i första hand skall gå *uppifrån* och ned; målen skall formuleras av de politiskt ansvariga och föras nedåt i organisationen.

Det är intressant att observera att i det tidigare skildrade systemet med "priser" och "lönsamhetsmått" är uppgiften att formulera målen liktydig med uppgiften att härleda välmotiverade (ändamålsenliga) "priser" på vad som produceras. Och uppgiften att föra ut målformuleringarna och att få samtliga att "omfatta samma synsätt" är där liktydig med uppgiften att ("uppifrån och ned") göra dessa "priser" kända och allmänt accepterade.

Henning och Ramström konstaterar följande (*a.a.*, sid 74):

En förutsättning för ett genomförande av denna målstyrnings-och decentraliseringsstrategi.....är att ett adekvat och fungerande styr- och redovisningssystem byggs ut. Ett sådant uppbyggnadsarbete pågår, som bl.a. inkluderar ett ambitiöst försök att konstruera mått och indikatorer för resultaten av förmedlingarnas arbete.
.....Men i de flesta miljöer är införandet av mätsystem förknippat med problem. Ett vanligt problem är att den verksamhet man undersöker är *svår att mäta*. Detta gäller dels kostnaderna, men dels framför allt intäktssidan – "samhällsnyttan".....Man måste också beakta risken för att en alltför kraftig koncentration på sådana enkla och mätbara delmål kan leda till en sned inriktning av resursutnyttjandet, bort från de övergripande och ursprungliga ambitionerna för den berörda myndighetens verksamhet.

Vidare framhåller Henning och Ramström att *tolkningen av skillnader i mätresultat* mellan t.ex. arbetsförmedlingar utgör ett speciellt problem. Detta problem blir naturligtvis speciellt kännbart om mätresultaten används som underlag för beslut om resurstilldelningar eller för "belöningar" av

något slag. Även om motsvarande problematik finns också inom näringslivet är förhållandena där annorlunda i ett väsentligt avseende: Där har *vinstbegreppet* en central och accepterad roll som mätare av den berörda verksamhetens effektivitet och överlevnadsförmåga. Där är det alltså jämförelsevis lätt att få "alla att omfatta samma synsätt" och att skapa starka incitament.

Förverkligas intentionerna?

Efter att ha skildrat och analyserat bakgrunden till och innebörden av förändringsarbetet inom AMV genomför Henning och Ramström i kapitel 5 i sin bok en analys, som kan betecknas som en "implementeringsutvärdering" av detsamma. De börjar med att ställa den centrala frågan: Förverkligas intentionerna?

Vi ska inte här gå in på någon detaljerad redovisning av de använda metoderna (bl.a. omfattande intervjuer) eller de erhållna resultaten. Vi kan konstatera att resultaten i hög grad belyser hur svårt det är att överföra organisationsprinciper om målstyrning och decentralisering från privat till offentlig sektor. Det är svårt att utveckla *enkla, ändamålsenliga* och *incitamentskapande* system för resultatanalyser, kontroll och styrning. Författarna återkommer till svårigheterna att mäta och värdera "intäktssidan" (*a.a.*, sid 95):

Arbetet med utvecklingen av målstyrningen i den offentliga sektorn har av i och för sig lättförståeliga skäl kommit att koncentreras till frågorna rörande målangivelser och mätmetoder. Detta gäller också Arbetsmarknadsverket-.....De "intäkter" i form av samhällsnyttiga aktiviteter, som skall ställas mot kostnaderna för verksamheten i fråga, ter sig ofta mycket svåra att uppskatta på ett meningsfullt och entydigt sätt..... Analogin med företagens målstyrning håller sålunda inte ända upp till toppen.

Att "intäktssidan" ej kunnat integreras i "meningsfulla och entydiga" resultatmått har medfört en tudelning av resultatuppföljningen, som innebär att vissa "prestationsmått" förs vid sidan av det traditionella styrsystemet (*a.a.*, sid 97):

Bakgrunden till och skälen för denna tudelning av resultatuppföljningen är uppenbara. Det rör sig här på kostnads- respektive "intäktssidan" i hög grad om ojämförbara storheter: "pengar" contra olika slags – kvalitativa eller kvantitativa – prestationsmått, som inte låter sig förenas i en och samma kontoplan.

Henning och Ramström konstaterar att AMV kommit relativt långt när det gäller att konkretisera målstyrningsambitionerna. Men de tillägger (*a.a.*, sid 98, våra kursiveringar):

....Däremot synes det som om dessa aktiviteter bara delvis fått genomslag inom organisationen vad gäller *de faktiska normerna för verksamhetens ledning och styrning*....

Det är också viktigt att beakta att ett sådant *partiellt* införande av målstyrningens principer och tekniker ej nödvändigtvis behöver leda till en större ändamålsenlighet och effektivitet i agerandet.

Men det bör också sägas att användning av vägledande "normer för verksamhetens ledning och styrning" måste innebära att de tidigare nämnda "ojämförbara storheterna" görs jämförbara. Sådana normer *måste* innebära värderande (normativa) sammanvägningar av alla betydande för- och nackdelar med övervägda åtgärder. Man kan ju t.ex. inte komma ifrån att ökad måluppfyllese i vissa avseenden ofta innebär antingen lägre måluppfyllese i andra avseenden eller högre kostnader. Det grundläggande problemet är att finna normer som vid sidan av att de låter sig inordnas i det decentraliserade systemet för ledning och styrning också är *ändamålsenliga*. Eljest blir målstyrningen "snedvridande" oavsett hur den i övrigt är utformad. Det gäller att få de "faktiska normerna" att överensstämma med de "önskvärda".

Införandet av välmotiverade "priser" på förmedlingens tjänster - något som Henning och Ramström inte uttryckligen diskuterar – kan då framstå som ett sätt att "knyta ihop säcken" – som det sista ledet i ett mer "fullgånget" införande av decentralisering och målstyrning. De på dessa "priser" baserade "resultatmåtten" kan synas erbjuda de efterlysta normerna för verksamhetens ledning och styrning.

7.2.4 Ett "prisstyrt" arbetsmarknadsverk?

Det är dock mycket viktigt att man skiljer mycket noga mellan å ena sidan resultatredovisningar, som syftar till att ge en samlad bild av arbetsförmedlingens resultat i ekonomiska termer såsom verksamheten faktiskt har bedrivits (se AMS (1987), sid 72–73), och å andra sidan utvärderingar av övervägda *ändringar* av verksamhetens inriktning och/eller dimensionering i förhållande till ett visst "basalternativ". Det är inte alls säkert att de "priser", som är relevanta i samband med – eller som härleds utifrån – en redovisning av de totala "intäkterna" av och de totala "kostnaderna" för en viss verksamhet, sammanfaller med de "priser" som borde tillämpas i samband med utvärderingar av det sistnämnda slaget.

Att "uppifrån" förse beslutsfattare på olika nivåer inom organisationen med de "priser", som *bör* användas vid utvärderingar av skilda handlingsalternativ, är en uppgift, som ställer *enorma* krav på "prissättarnas" tillgång på detaljerad information och på deras förmåga att utifrån denna information härleda sådana ändamålsenliga "priser". Och användandet av icke ändamålsenliga "priser", t.ex. sådana som har härletts utifrån redovisningarna av den faktiskt bedrivna verksamhetens "samlade resultat i ekonomiska termer", kan ge mycket allvarliga "snedvridningar" av verksamheten. Omvänt gäller att de "priser", som är ändamålsenliga i samband med utvärderingar av *ändringar* av verksamhetens inriktning och/eller dimensionering, i allmänhet *inte* är användbara för en beräkning av verksamhetens *samlade resultat*.

I den tidigare nämnda AMS-rapporten sägs beträffande "prissättningen" av tjänsten "platstillsättningar" (sid 74; våra kursiveringar):

Intäksberäkningen grundas på en analys av vilken statsfinansiell effekt som erhålls av *att arbetsförmedlingen finns med som en informationskanal på*

arbetsmarkanden, och därigenom förkortar de genomsnittliga vakanstiderna....
.....Den beräknade *totaleffekten* för 1984/85 har fördelats på antalet platstillsättningar i platsstatistiken, vilket ger en statsfinansiell effekt på ca 2 600 kr per tillsättning. Detta "pris" har sedan åsatts platstillsättningar även för övriga budgetår.

Här tycks man i det första stycket föreställa sig ett alternativfall, som innebär att den offentliga platsförmedlingen inte funnits under den studerade perioden. De åsyftade effekterna på vakanstiderna innebär alltså en jämförelse mellan hur arbetsmarknaden faktiskt fungerat under den betraktade perioden och hur den skulle ha fungerat i detta tämligen så ointressanta alternativfall. Också inriktningen på *statsfinansiella* effekter är i högsta grad diskutabel. Här bör dock erinras om att vi har att göra med ett försök att *börja* tänka i vissa banor och inte med något mera anspråksfullt. Citatet ovan illustrerar dock arten av de problem vi nyss berörde i mer allmänna ordalag.

Antag t.ex. att man på en länsarbetsnämnd eller på ett förmedlingskontor vet att man kan förverkliga en ökning av det antal platstillsättningar, som registreras som åstadkomna av förmedlingen, och att motsvarande kostnadsökning per extra tillsättning blir lägre än det uppifrån givna "priset" per tillsättning. Men vet kanske också att denna ökning av förmedlingens "marknadsandel" skulle medföra endast marginella förkortningar av varaktigheten av endast ett begränsat antal vakanser. Det betyder att det i just detta sammanhang ändamålsenliga "priset" på marginella platstillsättningar kan vara mycket lägre än det enligt metoderna i citatet ovan härledda "priset". Om det också är lägre än den nyssnämnda marginalkostnaden, bör åtgärderna i fråga *inte* genomföras. Men om man tror att resultatredovisningen kommer att baseras på det *högre* priset fattar man kanske ett felaktigt beslut: Man väljer att genomföra åtgärderna.

Man kan rentav hävda att resultatredovisningar som hänför sig till arbetsmarknadsverkets (eller en länsarbetsnämnds eller ett förmedlingskontors) totala produktion av en viss typ av tjänst är totalt ointressanta *som instrument för ledning och styrning* utom i det fallet att man faktiskt överväger en total avveckling av denna tjänsteproduktion. Det är ju endast i det sistnämnda fallet som en sådan "resultatredovisning" blir relevant såsom beslutsunderlag. Rimligen bör det mest fruktbara vara att utgå från sådana val- eller avvägningsproblem, som *faktiskt aktualiseras* för olika beslutsfattare på olika nivåer inom organistionen. Det är ju just detta beslutsfattande som på ett eller annat sätt måste "ledas och styras".

Henning och Ramström pekar på att nu använda metoder baserade på decentralisering och målstyrning och med "hög detaljeringsgrad i målangivelser och mätmetoder" kan ge "snedeffekter" bl.a. beroende på svårigheter att värdera olika slag av effekter i samma värdeenhet. Med "snedeffekter" måste rimligen avses "felaktiga beslut". Och ett beslut kan vara "felaktigt" endast i relation till ett "rättvisande beslutskriterium", som i sin tur måste innebära att alla intressanta effekter faktiskt värderas och sammanvägs. "Prissättning" av de producerade tjänsterna skulle kunna vara ett

sätt att åstadkomma sådana "rättvisande beslutskriterier", *om* man kunde härleda just de "priser" som är ändamålsenliga i precis de sammanhang i vilka de ska tillämpas. Men detta kan man göra endast genom att först genomföra motsvarande effektivitetsutvärderingar, d.v.s. kartlägga, värdera och sammanväga samtliga intressanta effekter av de övervägda åtgärderna. Det "pris" på "platstillsättningar" (eller på "utbildningsplaceringar" etc.) som man vid en viss tidpunkt bör tillämpa på en viss länsarbetsnämnd eller ett visst förmedlingskontor måste ju återspegla dels bestämda föreställningar om effekterna av en just *där och då* aktualiserad extra "platstillsättning" (eller "utbildningsplacering" etc.) på produktion, sysselsättning, arbetslöshet, välfärdsfördelning etc., dels bestämda sätt att värdera och sammanväga dessa effekter.

7.2.5 Några slutsatser

Det som främst saknas i det nuvarande systemet för ledning och styrning inom arbetsmarknadsverket är en omfattande, systematisk, till faktiskt upplevda handlingsproblem relaterad och på ett tydligt alternativtänkande baserad utvärderingsverksamhet.

Det finns en mycket omfattande verksamhetsstatistik. Det finns också ingående beskrivningar av förhållandena och utvecklingstendenserna på arbetsmarknaden och på olika delarbetsmarknader. Det finns detaljerade målangivelser och därtill relaterade mätmetoder, som borde kunna ge utgångspunkter för vad vi i avsnitt 7.1.3 betecknade som beskrivande måluppfyllelseutvärderingar. Och det finns goda möjligheter att studera kostnadsutvecklingen för AMV:s produktion av olika slag av tjänster och att relatera denna till indikatorer på utvecklingen över tiden av graden av måluppfyllelse i olika avseenden. Allt detta är bra. Men vad som i mycket hög grad saknas som ett normalt och självklart inslag i verksamhetsplaneringen och verksamhetsuppföljningen på olika nivåer är

1. *preciserade formuleringar* av aktuella eller förestående, faktiskt upplevda val- och avvägningsproblem (d.v.s. formuleringar av i praktiken intressanta handlingsalternativ),
2. *explicit redovisade bedömningar* av vilka målrelaterade för- och nackdelar, inklusive vilka kostnader, som olika, faktiskt aktualiserade handlingsalternativ är förknippade med i relation till varandra, och redovisningar av *underlagen* för dessa bedömningar, och
3. av de berörda organen själva initierade undersökningar som syftar till identifiering och precisering av aktuella eller förestående handlingsproblem (till "problematiseringar" enligt punkt 1) och till *förbättringar* av underlagen för de erforderliga bedömningarna (se punkt 2).

Henning och Ramström säger i sin bok (*a.a.*, sid 93) att många befattningshavare inom AMV är nöjda med decentraliseringens ena sida, den ökade handlingsfriheten, men mycket missnöjda med dess andra sida, behovet av kontroll. Punkterna 1 och 2 ovan berör båda dessa sidor. Utövandet av "handlingsfriheten" bör förknippas med krav på motiveringar för det faktis-

ka handlandet – motiveringar som är så formulerade att de innebär ett explicit "erkännande" av att *det finns* alternativa handlingssätt. "Kontrollen" kan i betydande grad inriktas på en prövning av om sätten att uppfatta handlingsproblemen ("problematiseringen") och de gjorda bedömningarna framstår som rimliga och står i överensstämmelse med överordnade mål.

Vid en tillämpning skulle man säkert mycket snart upptäcka att de mest akuta och kännbara svårigheterna inte är att värdera och sammanväga olika slag av kända effekter utan att klarläggga hur dessa effekter ser ut – att man inte vet vad det är som man har att värdera och sammanväga.

Vad som också skulle tydliggöras är i vad mån och på vad sätt de informationsunderlag som ändå trots allt finns utnyttjas och tolkas. Kravet på alternativrelaterade motiveringar skapar incitament för ett dylikt utnyttjande av tillgängligt material och för beslutsrelevanta tolkningar av detsamma. Det ger också incitament för initieringen av undersökningar, som kan förbättra bedömningsunderlagen, och därmed en ökad efterfrågan på utvärderingar.

Vad som nu sagts innebär inte att frågan om hur olika slag av effekter ska värderas och sammanvägas är ointressant. Antag t.ex. att man överväger en bestämd åtgärd, som väsentligen innebär en bestämd överföring av vissa resurser – i första hand personal – från företagsinriktad platsförmedling till särskilda insatser för personer, som tillhör vissa utpekade målgrupper. Och antag att man har tillgång till vissa effektmätningar som tyder på att den åtgärden ger en viss nettominskning av värdet av den totala produktionen av varor och tjänster i ekonomin men också att den medför vissa fördelningseffekter, som framstår som positiva. Då står man uppenbarligen inför ett värderingsproblem.

Man kan invända att det är svårt att åstadkomma de nämnda effektmätningarna och att det inte alls är säkert att en åtgärd av det nämnda slaget ger sådana effekter som ovan antogs. Men detta illustrerar ju bara vad vi nyss sade om vad som oftast är den mest akuta problematiken. *Om* det vore så att värderingsproblem av det antydda slaget ofta tydliggjordes skulle de som svarar för besluten ofta tvingas att genom sina beslut demonstrera sina värderingar eller sina tolkningar av verksamhetens mål. Men vi kan bara konstatera att sådana värderingsproblem mycket *sällan* tydliggörs. Då kan man knappast heller påstå att svårigheterna att hantera sådana problem – att man har att göra med "ojämförbara storheter" – hittills orsakat några betydande "snedvridningar" eller inkonsistenser. Vid tillämpningen och vidareutvecklingen av systemet för ledning och styrning bör man försöka se till så att de betydelsefulla handlingsproblem, som är aktuella på olika nivåer inom organisationen, blir tydligt formulerade. Först då kan systemet i sig självt generera en utvärderingsverksamhet av rimlig omfattning.

7.3 Utvärderingar av arbetsförmedlingsåtgärder – några exempel

I slutet av avsnitt 7.2 förordades en tydligare "problematisering" av beslutsfattandet inom ramen för det nu existerande systemet för ledning och styrning av verksamheten inom AMV. Detta system är inspirerat av förebilder, som hämtats från näringslivet. Där präglas dock beslutsprocesserna i betydligt högre grad av ett tydligt alternativtänkande och av återkommande effekt- och effektivitetsutvärderingar.

7.3.1 Utgångspunkter

Om man ser till så att viktiga handlingsproblem alltid blir klart formulerade och ständigt försöker identifiera tänkbara, intressanta effekter av övervägda åtgärder, kommer följande slag av frågor mycket ofta att aktualiseras: 1. Vilka underlag för de erforderliga effektbedömningarna finns tillgängliga? och 2. Hur kan dessa bedömningsunderlag förbättras?

Om sådana frågor ständigt ställs och medför att redan befintlig information sammanställs, analyseras och relateras till de erforderliga effektbedömningarna, och att undersökningar initieras i syfte att förbättra de tillgängliga bedömningsunderlagen, kan man påstå att effektutvärderingar blivit inbyggda i systemet för ledning och styrning av verksamheten.

I de flesta resonemang om "system för ledning och styrning" av arbetsmarknadspolitiken, bl.a. de skrifter vi refererade till i föregående kapitel, framhålls *existensen* av svåra val- och avvägningsproblem, men konkreta exemplifieringar är sällsynta. Problemen i fråga kan vara av de mest skiftande slag: De aktualiseras på olika nivåer och i olika sammanhang inom en komplicerad organisation och under olika skeden av en fortgående process – och dessutom i en verklighet som ständigt ändras. Varje specificering av ett dylikt problem måste klargöra i vilket sammanhang, var och när och för vem eller vilka som problemet aktualiseras.

Den enskilde förmedlingstjänstemannen, som har direktkontakt med enskilda kunder, ställs ofta inför handlingsproblem, som gäller hur han ska disponera olika resurser, inklusive sin tid, för olika slag av insatser för olika kunder eller kundkategorier. Han kan förstås vara mer eller mindre bunden av givna riktlinjer och instruktioner, som bl.a. beror av vilken typ av befattning han har (nedan kallas han "förmedlaren", oavsett befattning). Han måste bl.a. bedöma vilka slag av insatser, t.ex. åtgärdsplaceringar, som är lämpliga för enskilda arbetssökande. Också de enskilda kunderna bör i detta sammanhang uppfattas som aktörer, som också de har behov av underlag för sina beslut.

En person som registreras som arbetssökande går i och med detta in i en process, som i flertalet fall så småningom medför att han får ett arbete och avregistreras såsom sökande. Men den processen kan i många fall inkludera ganska långa perioder av arbetslöshet. Den kan också inkludera perioder av placeringar i åtgärder. Under processens gång kan förmedlaren *och* den sökande vid upprepade tillfällen ställas inför svåra handlingsproblem. Be-

sluten fattas av den sökande och/eller av förmedlaren och/eller av andra berörda beslutsfattare och i allmänhet via ett samspel mellan dessa olika aktörer. Vilka handlingsalternativ som därvid finns tillgängliga beror bl.a. av beslut, som fattats på andra nivåer inom organisationen och som tagit sig uttryck i resurstilldelningar och i bestämmelser, instruktioner, rekommendationer o.s.v. På dessa andra nivåer aktualiseras bl.a. frågor av följande typ: Hur ska man utforma de styrmedel, som bestämmer förmedlarnas och de sökandes möjligheter eller benägenheter att välja placeringar i olika åtgärdsformer?

Det är naturligtvis orimligt att kräva att alla beslut som varje enskild aktör fattar ska föregås av dokumenterade analyser. Men självfallet bör alla beslut föregås av målrelaterade överväganden och kunna ses som baserade på bedömningar av för- och nackdelar med olika alternativ. Från den utgångspunkten framstår de ansträngningar som gjorts och görs för att inom verket skapa förståelse och engagemang för verksamhetens mål såsom mycket betydelsefulla. Likväl kvarstår ett mycket stort behov av konkreta *underlag* för de nämnda bedömningarna. Därvid har dokumenterade analyser och utvärderingar av olika slag av handlingsproblem en viktig roll att spela.

Vad gäller individinriktade åtgärder kan ett sätt att *förbättra* de erforderliga beslutsunderlagen vara att definiera olika målgrupper (med utgångspunkt från bl.a. personernas karaktäristika, bakgrundshistoria och aktuella situation) och studera vilken grad av måluppfyllelse som olika åtgärder tycks leda till. För den arbetssökande personen, som är en av beslutsfattarna, kan det t.ex. vara av stort intresse att få svar på frågor av följande *typ*: Hur brukar det gå för med mig jämförbara personer, som i jämförbara situationer väljer alternativ, som är jämförbara med dem som jag nu har möjlighet att välja? Också förmedlaren har ett intresse av att kunna få svar på motsvarande slag av frågor. Hans uppgift är ju att informera och/eller att ge råd och/eller att fatta avgörande beslut. Detta *borde* rimligen ta sig uttryck i en efterfrågan på systematiska, återkommande måluppfyllelseutvärderingar och därtill relaterade implementerings-, effekt- och effektivitetsutvärderingar (se avsnitt 7.1.3 ovan).

I frågeformuleringen ovan återkom nyckelordet "jämförbara" tre gånger. I samtliga de tre avseendena är "fullständig" jämförbarhet omöjlig att uppnå via utvärderingar av det antydda slaget. Vad man dock kan uppnå är ett trots allt *förbättrat* bedömningsunderlag. Samtidigt är det viktigt att understryka att de *metodproblem* som de berörda jämförbarhetsproblemen innebär är mycket svårlösta. I praktiken är det alltså utomordentligt svårt att genom jämförande uppföljningar av personer, som på reguljärt sätt blivit föremål för olika slag av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, finna rättvisande svar på till synes enkla frågor av nyss antydda slag. Vi återkommer till detta.

Ett annat sätt att försöka förbättra bedömningsunderlagen är att bedriva särskilda *försöksverksamheter*, som anknyter till betydelsefulla, i praktiken upplevda handlingsproblem, och göra dessa försök till föremål för utvärderingar baserade på ett tydligt alternativtänkande. Några exempel på detta

ska presenteras i bl.a. det närmast följande avsnittet. Där behandlas också några andra slag av utvärderingar av särskilda insater för speciella målgrupper av arbetssökande.

7.3.2 Särskilda insatser för speciella målgrupper

Att bistå personer med särskilt svåra problem på arbetsmarknaden är en av arbetsmarknadspolitikens viktigaste uppgifter. Dylika insatser är primärt betingade av "rättvisemålet". Men vid valet mellan alternativa sätt att uppnå detta mål aktualiseras också "effektivitetsmålet". Att försöka ge problemdrabbade människor möjligheter att genom avlönat arbete bidra till produktionen av varor och tjänster ("arbetslinjen") kan vara ett för samhället (eller för övriga medborgare) mindre kostsamt sätt att uppnå "rättvisemålet" än alternativa typer av åtgärder, främst ekonomiska bidrag ("kontantlinjen"). Dessutom kan uppnåendet av "rättvisemålet" i många fall bli mer fullgånget och mångsidigt genom "arbetslinjen" än vad som är möjligt genom "kontantlinjen".

Vad gäller arbetmarknadspolitiska insatser för en bestämd målgrupp av sökande med särskilda problem kan *en* hypotes vara att det bästa sättet att använda en tänkt resursförstärkning är att i första hand satsa på utökad individuell platsförmedling för personerna i målgruppen. En näraliggande hypotes är att en omfördelning av resurser från andra verksamheter till målgruppsinriktade insatser av nyssnämnda slag skulle ge totalt sett förbättrad måluppfyllelse. Det säger sig självt att det är oerhört svårt att testa sådana hypoteser med hjälp av t.ex. försöksverksamheter. Såväl de intensifierade insatserna för målgruppen som de alternativa sätten att använda en resursförstärkning (eller att omfördela resurser) kan utformas på en lång rad olika sätt. Det finns dock anledning att tro att *om* man i det förflutna hade genomfört *många* väl planerade och noggrannt utvärderade försöksverksamheter baserade på hypoteser av det nämnda slaget så skulle man i dag ha haft ett betydligt *bättre* bedömningsunderlag än vad man faktiskt har.

Det finns emellertid bara några få svenska exempel på sådana studier, d.v.s. *effektutvärderingar* baserade på försöksverksamheter. Några sådana ska tas upp här. Eftersom de i allmänhet finns redovisade i andra rapporter och i en del fall också har berörts i tidigare betänkanden från EFA, kan vi vara mycket kortfattade. Att studierna tas upp här beror att de ger utgångspunkter för en diskussion av olika utvärderingsmetoders användbarhet och begränsningar. (En intressant fråga i sammanhanget är förstås varför det inte finns betydligt fler och färskare exempel på liknande undersökningar. Till sådana diskussioner och frågor återkommer vi i avsnitt 7.4.)

"Eskilstunastudien"

Huvudsyftet med denna studie var att undersöka vad som kan åstadkommas med utökad förmedlingsservice när det gäller att lösa arbetsmarknadspro-

blemen för långtidsarbetslösa.[4] Man ville bl.a. pröva hypotesen att de effekter som kan uppnås är så betydande att de väl uppväger kostnaderna för de extra insatserna. Mothypotesen var att problemen för personerna i målgruppen är av sådan art att effekterna av enbart utökad förmedlingsservice blir obetydliga.

Anknytningen till faktiskt upplevda handlingsproblem är i detta fall mycket tydlig. Den uppnåddes bl.a. genom att studien planerades och genomfördes i nära samverkan mellan å ena sidan berörda myndigheter och å andra sidan en anlitad extern utvärderare, som ansvarade för studiens metodmässiga kvalitet.

Projektet kan karaktäriseras som ett renodlat experiment. En väl definierad målgrupp av långtidsarbetslösa i Eskilstuna delades slumpmässigt in i en experimentgrupp, som fick utökad förmedlingsservice, och en kontrollgrupp, som fick "normal" sådan service. Genom jämförande uppföljningar av de båda grupperna fick man underlag för bedömningar av effekterna av utökad förmedlingsservice på individernas arbetsmarknadssituation.

Resultaten tydde på klart positiva effekter av utökad förmedlingsservice på utvecklingen av de långtidsarbetslösas arbetsmarknadssituation. Inom ramen för projektet genomfördes också vissa cost-benefit-analyser avgränsade till att gälla dels de produktionseffekter, som sammanhängde med de positiva effekterna på sysselsättning och produktivitet, dels de reala kostnaderna för de utökade förmedlingsinsatserna. Också resultaten av dessa analyser framstod som klart positiva. De genomförda fördelningskalkylerna visade på vinster inte bara för dem som fick del av de extra förmedlingsinsatserna utan också – via främst offentligfinansiella effekter – samhället i övrigt.

Det är dock uppenbart att en helt okritisk presentation av projektet och dess resultat *kan* fungera som missledande vägvisare. En diskussion om den använda metoden och om hur resultaten kan tolkas finns redan i den ursprungliga avrapporteringen men också i t.ex. Björklund (1989a). De kritiska granskningarna har gällt bl.a. den eventuella förekomsten av betydelsefulla indirekta effekter, främst undanträngningar från vissa arbetstillfällen av personer, som ej tillhörde experimentgruppen. I undersökningen redovisades vissa indikationer på att undanträngningarna av andra "svårplacerade" arbetstagare inte var särskilt betydande.

Som nämnts var "Eskilstunastudien" baserad på slumpmässigt konstruerade experiment- och kontrollgrupper av individer. Trots att studien demonstrerade att denna metod är praktiskt användbar och kan ge mycket intressanta resultat finns det ännu 15 år efteråt – försöket bedrevs 1975 – inte några fler *svenska* exempel på likartade effektstudier av förmedlingsverksamhet (eller av annan arbetsmarknadspolitik). Fler liknande studier med inriktning på olika delarbetsmarknader och olika konjunkturfaser, och kanske med något olika målgrupper och verksamhetsformer, borde rimligen ha kunnat ge ett avsvärt bättre och aktuellare bedömningsunderlag än det som nu finns.

[4] Se SOU 1978:6, kap 8.

I detta sammanhang kan nämnas att en rad studier av ifrågavarande slag har genomförts utomlands, främst i USA. De erfarenheter och det metodkunnande som dessa resulterat i bör kunna utnyttjas också i Sverige. Översiktliga och lättillgängliga redogörelser för en rad amerikanska studier inriktade på effekterna av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder och baserade på experiment finns i Björklund (1989a). Där finns också en diskussion av en rad problem av olika slag som skilda metoder för effektutvärderingar är förknippade med. Det framgår bl.a. att också experimentmetoden har vissa begränsningar. Den är inte tillämpbar i alla situationer. Genomförandet av experimenten kan också vara förknippat med en hel del praktiska problem. Samtidigt bekräftas dock slutsatsen att metoden i många sammanhang *är* praktiskt användbar och att väl genomförda experiment kan belysa en rad intressanta frågor.

Utökad förmedlingsservice för kvinnor respektive invandrare

När det gäller att skapa de för effektutvärderingar erforderliga jämförelsemöjligheterna kan ett alternativ till att arbeta med jämförelser mellan individgrupper vara att bygga på jämförelser mellan delarbetsmarknader, t.ex. mellan orter, kontorsområden eller län. Den åtgärd vars effekter man vill utröna genomförs på försök i ett eller flera sådana områden, "försöksområden". Man utser ett eller flera "jämförelseområden", där åtgärden inte genomförs. Effektstudien innebär en jämförelse mellan å ena sidan *förändringarna* från en före- till en efterperiod i försöksområdena och å andra sidan motsvarande *förändringar* från före- till efterperioden i jämförelseområdena. Grundtanken är att *skillnaderna* mellan försöks- och jämförelseområdena i fråga om dessa *förändringar* kan ses som effekter av den studerade åtgärden.

Helst skulle man förstås vilja arbeta med en slumpmässig indelning av en "områdespopulation" bestående av ett relativt stort antal områden i dels experiment-, dels kontrollområden. Först då kan man tala om ett "experiment" i egentlig mening. Experiment som gäller orter eller områden betecknas ibland som "makroexperiment" till skillnad från "mikroexperiment" som gäller individer eller andra enskilda aktörer (se Björklund (1989a)).

I praktiken är det ofta svårt, bl.a. av kostnadsskäl, att genomföra regelrätta makroexperiment. Vad som då återstår är att försöka välja försöks- och jämförelseområden på ett sådant sätt att risken för att de jämförande uppföljningarna ska ge missvisande effektindikationer blir så liten som möjligt. Man kan inte längre använda sådana statistiska analysmetoder, som förutsätter att man har flera slumpmässigt valda experiment- och kontrollområden. Vilka slutsatser som man kan dra på basis av de jämförande uppföljningarna blir därmed i hög grad en bedömningsfråga.

Det kan tilläggas att utvärderarens utgångsläge i praktiken mycket ofta är att han har fått besked om att en försöksverksamhet ska startas, eller har startats eller redan har genomförts, i ett visst område och om att beslutsfattarna vill få försöket utvärderat. Vad han då kan göra, om han vill åta sig

uppgiften och om han vill använda den nyssnämnda metoden, är att försöka finna åtminstone *något* jämförelseområde, som kan bedömas som lämpligt. Han kan försöka finna ett område som i en rad avseenden liknar försöksområdet och som under försöksperioden kan förväntas bli påverkat av t.ex. strukturella och konjunkturmässiga förändringar på ungefär samma sätt som försöksområdet. Därigenom kan han trots allt *förbättra* sina möjligheter att få fram åtminstone något underlag för egna eller andras effektbedömningar. Naturligvis måste han vara medveten om att skillnaderna mellan områdena i fråga om utvecklingen under den tidsrymd han studerar kan vara orsakade av annat än den i försöksområdet genomförda åtgärden. Han måste också medvetet söka efter och studera sådana andra förhållanden, händelser eller tendenser som kan påverka de nämnda skillnaderna.

Vad gäller särskilda förmedlingsinsatser för speciella målgrupper kan ett par studier nämnas i detta sammanhang. Vi återkommer senare till några andra studier som också varit baserade på likartade metoder.

Vid tre arbetsförmedlingskontor i Jönköpings län genomfördes under sex månader år 1980 en försöksverksamhet som syftade till att förbättra kvinnliga arbetssökandes situation på arbetsmarknaden.[5] Bakgrunden var att arbetslösheten bland kvinnorna var förhållandevis hög och att utbudet av traditionellet kvinnliga arbeten var lågt. Kontoren erhöll ingen resursförstärkning för försöket. De större insatserna för kvinnorna innebar alltså minskad service för manliga arbetssökande. Som jämförelseområde användes resten av Jönköpings län. Den allmänna konjunkturutvecklingen under den studerade tidsperioden innebar en minskad tillgång på lediga platser och därmed förlängda söktider såväl vid försökskontoren som i länet i övrigt. Vad gäller kvinnorna var denna förlängning dock avsevärt mindre i försöksområdena än i jämförelseområdet. *Försökseffekten* uppskattades till ca en halv månads förkortning av söktiden för kvinnliga arbetssökande utan arbete. Någon motsvarande *av försöket betingad* förlängning av söktiderna för arbetslösa män kunde inte observeras.

Ett på i princip samma sätt upplagt försök bedrevs 1981–1982 vid ett förmedlingskontor i Stockholmsområdet men nu med inriktning på förbättrad förmedlingsservice åt arbetssökande utländska medborgare.[6] Kontoret erhöll en viss resursförstärkning för försöket. De jämförande uppföljningarna tydde på att den förbättrade förmedlingsservicen gav betydande förkortningar av invandrarnas söktider fram till placeringar i anställningar eller i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Intensifierad platsförmedling för övertaliga

År 1983 inrättades en speciell organisation, den s.k. Malmfältsdelegationen, vars uppgift var att underlätta för personer som blivit övertaliga vid LKAB:s gruvor i Norrbotten att finna nya arbeten. Malmfältsdelegationens

[5] Delander (1981).
[6] Delander (1982).

arbete blev föremål för flera utvärderingar.[7] Vad som här kort ska beröras är en studie av effekterna för sådana övertaliga arbetstagare, som år 1983 lämnade LKAB, av den intensifierade platsförmedling, som delegationens verksamhet bl.a. innebar.[8]

Denna effektutvärdering baserades på jämförande uppföljningar av dels de tidigare LKAB-anställda, dels en grupp av andra arbetslösa personer i samma region. Det var alltså inte fråga om en experimentellt upplagd studie. Effektuppskattningarna åstadkoms med hjälp av avancerade och varierade statistiska analyser med beaktande av bl.a. skillnader mellan de båda nämnda grupperna i fråga om personernas bakgrundsdata.

Resultaten tyder på att den intensifierade platsförmedlingen för de tidigare LKAB-anställda fick små eller inga effekter på arbetslöshetsfallens varaktighet men däremot starka och signifikanta effekter på antalet arbetslöshetsperioder: LKAB-gruppen uppvisade markant färre arbetslöshetsperioder än jämförelsegruppen. Också denna studie tyder alltså på att intensifierad platsförmedling kan vara ett verkningsfullt sätt att förbättra arbetsmarknadssituationen för en speciell målgrupp av arbetstagare.

Åtgärder för ungdomar

De metodproblem man ställs inför och de möjligheter man har, när utvärderingarna *inte* kan knytas till *försöksverksamheter*, belyses av en nyligen avrapporterad utvärdering av olika åtgärder för arbetslösa ungdomar.[9] Studien baserades på ett urval av 500 ungdomar i åldern 20–25 år som hösten 1984 var registrerade som arbetslösa i fyra kommuner. Huvuduppgiften var att utvärdera åtgärdsformerna beredskapsarbete, rekryteringsstöd och ungdomsarbete. Ungdomarna klassificerades i ett antal "strategier för etablering på arbetsmarknaden" beroende på vad som hände med dem på förmedlingen. Deras bakgrundshistoria, och vad som bestämt selekteringen till olika strategier och åtgärdformer, eller till arbetslöshet, studerades ingående.

Vad man försökte beakta var att ungdomar som selekterats till en viss strategi inte utan vidare är jämförbara med ungdomar som selekterats till en annan sådan. Bl.a. konstaterades att alla strategierna i praktiken inte var öppna för alla ungdomar. Kartläggningarna och analyserna baserades bl.a. på intervjuer och på studier av förmedlingarnas personakter. Det konstaterades att personrelaterade "bakgrundsvariabler", främst tidigare arbetsmarknadserfarenheter och utbildning, spelade en stor roll för selekteringen till de olika strategierna.

Effektanalyserna av de olika åtgärderna baserades på jämförande uppföljningar av olika grupper av ungdomar inom ramen för det givna urvalet. Vid utformningen av dessa jämförelser, bl.a. vid valet av statistiska analysmetoder, beaktades den tidigare berörda selektions- och jämförbarhetspro-

[7] Se bl a Ohlsson (1988), Ohlsson och Westerlund (1987) och Ramström och Pihlgren (1985).
[8] Se Engström, Löfgren och Westerlund (1988).
[9] Schröder och Sehlstedt (1989).

blematiken. Den grundläggande utgångspunkten var att om två strategier (eller en strategi och arbetslöshet) framstod som realistiska alternativ till varandra kunde deltagarna i den ena strategin fungera som jämförelsegrupp vid utvärderingen av effekterna av den alternativa strategin. I de statistiska analyserna betraktades utfallet som beroende av dels bakgrundsvariablerna, dels valet av strategi. Utfallet beskrevs genom en klassificering av ungdomarna i fyra olika kategorier efter uppnådd etablering på arbetsmarknaden: 1. permanent lösning, 2. tillfällig lösning "inom en plan" (d.v.s. med bedömningsvis relativt goda framtidsutsikter), 3. fortsatt "rundgång" och 4. "etablering" i arbetslöshet eller i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Som det mest påtagliga resultatet av sin analys framhåller forskarna att "*förekomsten av en plan*" har en starkt positiv inverkan på den senare arbetsmarknadssituationen. De betonar alltså vikten av att ungdomarna tidigt bestämmer sig för en yrkesinriktning och försöker skaffa sig kvalifikationer för att komma in på den eftersträvade yrkesbanan och av att förmedlingen hjälper dem med att hitta en sådan "plan" och att få däremot svarande placeringar. Vad gäller t.ex. "tillfälliga arbeten" är det en stor skillnad mellan sådana som kan ses som led i dylika planer och sådana som framstår som led i en planlös "rundgång". Det framhålls att de flesta arbetslösa ungdomar har behov av gedigna vägledande insatser.

Vad gäller åtgärderna rekryteringsstöd och beredskapsarbeten framstod den förra som den klart bästa, när de båda åtgärderna kunde ses som alternativ till varandra. Anställningar med rekryteringsbidrag var dock i huvudsak tillgängliga endast för ungdomar som tidigare inte haft några större problem på arbetsmarknaden. Det bör också nämnas att en specialstudie, som forskarna gjorde, visade att minst en fjärdedel av rekryteringsstöden gällde personer, som skulle ha fått det aktuella arbetet också utan stöd. Som det ofta mest näraliggande alternativet till rekryteringsstöd framstod strategin "placering i tillfälligt arbete inom en plan". Det konstateras att detta alternativ gav lägre sannolikhet för permanent lösning men också mindre risk för "rundgång". Båda alternativen betecknas som bra.

För ungdomar med mindre goda förutsättningar var de i praktiken tillgängliga och alternativa strategierna ofta beredskapsarbete respektive "tillfälligt arbete utan plan". Dessa framstod som ungefär likvärdiga. Vid en jämförelse med "strategin" *arbetslöshet* framstod beredskapsarbete som bättre i åtminstone det viktiga avseendet att risken för utslagning blev mindre. Vad gäller traditionella beredskapsarbeten dras vidare slutsatsen att sådana kan ge positiva effekter särskilt om de "liknar rekryteringsstödet", d.v.s. utformas som subventionerade provanställningar, som hjälper ungdomarna att komma fram till en yrkesinriktning. För beredskapsarbeten i de "otraditionella" former som användes inom "projekt ungdomsarbete" i Örebro är bilden av effekterna mer osäker och snarast negativ.

Att denna studie är klart relaterad till av olika aktörer, bl.a. förmedlare, vägledare och berörda ungdomar, i praktiken upplevda handlingsproblem är uppenbart, liksom att den gett påtagliga förbättringar av tillgängliga bedömningsunderlag.

Studien gällde en tämligen så heterogen grupp av arbetslösa ungdomar.

Vilka handlingsalternativ som aktualiserades i de enskilda fallen var beroende av individernas bakgrund och förutsättningar. Detta komplicerade naturligvis studien. Ibland kan man arbeta med mycket snävare avgränsningar av målgrupperna för de åtgärder vilkas effekter man vill studera. Några exempel på detta ges i nästa avsnitt.

7.3.3 Samverkansprojekt

För åtskilliga personer som drabbats eller hotas av långvarig arbetslöshet eller "utslagning" från arbetsmarknaden gäller att de har kontakter med – eller behov av samtidiga och samordnade insatser från – flera olika samhällsorgan, inklusive arbetsförmedlingen. Dessa organ har ibland olika huvudmän – stat, landsting eller kommun – och olika organisation, regelverk och finansieringssystem, och olika mål. Följden blir att samordningen av olika insatser ofta blir bristfällig. Enskilda individer hamnar lätt i en ofruktbar "rundgång" mellan olika organ. Kommunens socialtjänst kan t.ex. tendera att se omedelbar placering i arbete eller i någon arbetsmarknadspolitisk åtgärd som ett nödvändigt led i en persons sociala rehabilitering medan arbetsförmedlingen kanske anser att en sådan placering måste föregås av rehabiliternade insatser från socialtjänstens eller landstingens sida.

Denna problematik har nyligen belysts i SOU 1988:41, *Tidig och samordnad rehabilitering*. Där framgår bl.a. att en rad lokala projekt, som ofta betecknas som försöksverksamheter med nya samverkansformer, har genomförts. Dessa har gett många intressanta erfarenheter. De till projekten knutna utvärderingarna är dock i allmänhet mycket bristfälliga. En grundläggande tanke bakom ett försök bör rimligen vara att *om* de prövade verksamhetsformerna visar sig ge övervägande positiva effekter så bör de i möjligaste mån överföras till den reguljära verksamheten. Det betyder att ett försök kan bli tämligen så poänglöst, om det inte utformas på ett sätt som medger en målrelaterad effektutvärdering.

Men försöken kan bli poänglösa även om en sådan effektutvärdering är möjlig och görs. Ett viktigt led i implementeringsprocessen, nämligen utnyttjandet efter försökets slut av de vunna erfarenheterna, kan bli mycket bristfälligt. Existerande "regelverk" kan vara sådana att en överföring av de prövade verksamhetsformerna till reguljär verksamhet inte kommer till stånd. Och de för en sådan "reguljärisering" erforderliga ändringarna av regelverken kan medföra en rad effekter utöver dem som beaktats i utvärderingen av försöket. Man kan alltså hävda att försöket bör ges en utformning som nära svarar mot en tänkt och praktiskt möjlig motsvarighet i framtida reguljär verksamhet. Meningen är ju att försöket ska bli vägledande för framtida beslutsfattande. Då krävs att man redan vid planeringen och utformningen av detsamma försöker skapa goda förutsättningar inte bara för effektutvärderingar utan också för handlingsinriktade implementeringsutvärderingar, som innefattar bl.a. vad som kan hända efter det att försöket avslutats.

"Stockholmsprojektet"

De nu berörda problemen illustreras tydligt av ett projekt som bedrevs i Stockholm 1985–1987 och som karaktäriserades som ett samverkansprojekt för arbete åt långtidsarbetslösa. Projektet aktualiserades av den växande långtidsarbetslösheten i Stockholm. Samverkande parter var länsarbetsnämnden i Stockholm och Stockholms stad. Verksamheten innebar att personal från arbetsförmedlingen och från socialtjänsten arbetade tillsammans i en särskild organisation med egna lokaler. Målgruppen var personer som varit arbetslösa i mer än tre månader och som bedömdes kunna få ett arbete på öppna marknaden inom ett år. Målen för projektet, som i förarbetena karaktäriserades som en försöksverksamhet, var dels att skapa varaktiga placeringar på arbetsmarknaden för personer i målgruppen och att därmed bryta deras bidragsberoende, dels att utveckla nya samarbetsformer mellan arbetsförmedlingen och socialtjänsten. Projektet fick särskilda resurser för bl.a. beredskapsarbete, rekryteringsstöd, praktikplatser och utbildning. Den särskilda organisationen ("Stockholmsprojektet", nedan betecknat SP) avvecklades i slutet av mars 1989. Då vidtog aktiviteter för att överföra erfarenheterna till den reguljära verksamheten.

SP blev föremål för såväl sociologiska som ekonomiska utvärderingar.[10] Utvärderarna blev dock av olika skäl inkopplade först sedan projektet pågått i mer än ett år. De fick alltså inga möjligheter att påverka verksamhetens uppläggning eller att tidigt utforma för utvärderingssyften lämpliga jämförande studier och dokumentationer.

Förutsättningarna för effektmätningar baserade på jämförande uppföljningar var därför mycket dåliga. Inom ramen för den ekonomiska utvärderingen gjordes dock vissa försök till sådana effektmätningar baserade på uppföljningar av dels deltagarna i SP, dels sådana andra långtidsarbetslösa i Stockholm, som i stället placerats i beredskapsarbeten.[11] Resultaten relaterades sedan till undersökningar som gick ut på att besvara följande fråga: Hur stora måste de genom SP uppnådda effekterna på deltagarnas arbetslöshetstider minst vara för att projektet ska framstå som samhällsekonomiskt respektive offentligfinansiellt försvarbart? Därvid kunde man utgå från en relativt klar bild av de med SP direkt förknippade reala och offentligfinansiella kostnaderna. (Utgångspunkten var alltså de metoder och tänkesätt som behandlades och exemplifierades i avsnitten 7.1.4–7.1.5 ovan.) Nästa fråga blev naturligtvis om SP kunde bedömas ha medfört effekter av en storleksordning motsvarande den som enligt beräkningarna krävdes för positiva nettoresultat i de nämnda kalkylerna. En rimlighetsprövning baserad på bl.a. resultaten av de jämförande uppföljningarna gav tämligen så entydigt vid handen att så knappast kunde ha varit fallet.

Detta kan förefalla egendomligt med tanke på att andra studier (se ovan) visat att betydande förbättringar för olika sökandegrupper kan uppnås med

[10] Sammanfattande rapporter är, vad gäller de ekonomiska studierna, Delander och Niklasson (1987b) och, vad gäller de sociologiska studierna, Berglind, Bergroth och Cederwärn (1989). Där finns hänvisningar till en rad delrapporter.
[11] Behrenz (1989).

enbart intensifierade förmedlingsinsatser. En orsak till den negativa bilden kan vara att SP organiserades på ett sätt som innebar att man saknade direkta kontakter med arbetsgivarsidan via en egen ordermottagning och ett eget system med kontaktpersoner för olika arbetsgivare. Projektet kan också av olika skäl, inklusive det nyssnämnda, ha inneburit vissa "inlåsningseffekter"; man tycks ha planerat och inrättat verksamheten för relativt långa inskrivningstider. Till bilden hör också att projektet var förhållandevis kostnadskrävande, vilket i beräkningarna tog sig uttryck i stora effektkrav.

Också från andra utgångspunkter riktas i utvärderingsrapporterna en hel del kritik mot projektet. Det framhålls att man borde ha valt en betydligt klarare avgränsad målgrupp. Detta borde ha gjorts med utgångspunkt från projektets karaktär av samverkan mellan socialtjänsten och arbetsförmedlingen och från mer medvetna överväganden och hypoteser om vilka kategorier av långtidsarbetslösa som i speciellt hög grad kunde vara betjänta av den typ av insatser, som SP kunde erbjuda. Det sägs vidare att man alltför lite och alltför sent uppmärksammade frågan om relationerna mellan å ena sidan den *tidsbegränsade* och *på försök* och *i särskilda organisatoriska former* bedrivna verksamheten och å andra sidan motsvarande reguljära verksamhets- och organisationsformer. Det är oklart hur övergången från försöksverksamhet till reguljär verksamhet från början var tänkt. Man föreställde sig uppenbarligen inte en direkt eller särskilt näraliggande "reguljärisering" av de prövade samverkansformerna och sätten att organisera dessa. Om projektet hade bedrivits i former, som nära svarade mot möjliga framtida motsvarigheter i reguljär verksamhet, skulle det ha kunnat ge mer vägledande resultat.

Trots de påtalade bristerna har SP ändå givit en rad värdefulla erfarenheter. Detta framgår tydligast i de sociologiskt inriktade utvärderingarna, som f.ö. utsträckts till att gälla också de andra verksamheter, som igångsattes efter avvecklingen av SP och som just syftade till ett utnyttjande av de vunna erfarenheterna i den ordinarie verksamheten.

UH-projektet

Ytterligare ett exempel på ett samverkansprojekt, som blivit föremål för utvärdering, ges av en försöksverksamhet som bedrivits sedan 1986 med inriktning på att hjälpa ungdomar som förtidspensionerats eller uppbär sjukbidrag att om möjligt få någon form av arbete. Målgruppen är alltså relativt snävt avgränsad. Det rör sig om ganska gravt handikappade personer. Projektet innebär bl.a. att det kring varje deltagare bildas ett temporärt lag (ett s.k. T-lag) bestående av arbetsvägledare, arbetskonsulent, psykolog och socialkonsulent. Ett syfte är att vinna erfarenheter för en senare överföring av de verksamheter som prövats och utvecklats inom ramen för försöket till reguljära vägledningsinsatser vid arbetsförmedlingarna och arbetsmarknadsinstituten.

De studier som hittills presenterats har karaktären av cost-benefit-analyser baserade såväl på kartläggningar av de reala kostnaderna för verksam-

heten som på uppföljningar av ett urval deltagare och dessutom på varierande antaganden om utvecklingen av dessa deltagares framtida situation och om vad som skulle ha hänt med dem om de inte hade deltagit i projektet.[12] Därmed ger utvärderingen en mycket ingående bild av vilka faktorer som bestämmer de samhällsekonomiska kostnaderna för och intäkterna av verksamheten. Dessa kostnader och intäkter bör givetvis av beslutsfattarna ses i relation till sådana effekter av främst mänsklig eller social art som verksamheten kan medföra och som inte beaktats i de ekonomiska kalkylerna. Uppföljningarna ger vissa indikationer på sådana effekter, men behovet av kompletterande underlag för dessa bedömningar är stort.

Uppföljningarna av deltagarna ger en bild av projektets effekter för dessa endast om man antar att deltagarnas situation skulle ha förblivit oförändrad, om projektet uteblivit. Detta antagande torde i flertalet fall vara ganska realistiskt. Men det kan räcka med att det är orealistiskt i ett blott litet antal fall för att kalkyler, som är baserade på detsamma, ska bli relativt grovt missledande. Orsaken till detta är att endast en liten andel av deltagarna tycks uppnå arbetsplaceringar som svarar mot klart ökad produktivitet, i ytterlighetsfall fall helt osubventionerade anställningar. (Vid det senaste uppföljningstillfället av personerna i urvalet hade endast 3% av dem som man hade uppgifter om placerats i osubventionerade arbeten på den reguljära arbetsmarknaden. Övriga arbetsplaceringar var starkt subventionerade.) Dessa få individer, eller några av dem, skulle kanske ha uppnått likartade placeringar också i alternativfallet.

Återigen måste vi framhålla att man vid uppläggningen och planeringen av en försöksverksamhet försummat att utnyttja från början befintliga möjligheter att åstadkomma uppenbarligen erforderliga jämförande uppföljningar och därpå baserade effektbedömningar. Att i efterhand konstruera jämförelsegrupper visade sig i det aktuella fallet vara omöjligt.

Värdet av den genomförda utvärderingen ligger framför allt i att den gör det möjligt för beslutsfattarna att se de samhällsekonomiska konsekvenserna av olika tänkbara alternativ beträffande projektets effekter för deltagarna. I rapporten finns t.ex. dylika analyser baserade på ett "optimistiskt", ett "konservativt" och ett "pessimistiskt" sådant alternativ. Det samhällsekonomiska utbytet blir klart negativt endast i det sistnämnda fallet. Också i detta fall måste resultaten av de ekonomiska kalkylerna ses i relation till kanske betydande mänskliga och sociala fördelar.

Vi skulle här kunna fortsätta med att ta upp en rad andra exempel på försöksverksamheter med inriktning på speciella målgrupper som bedrivits på olika håll i landet och som ofta varit av samverkanskaraktär. Vad vi kan konstatera är att utvärderingarna ofta är mycket bristfälliga. Detta är anmärkningsvärt med tanke på att det väsentliga syftet med *försök* är att få underlag för framtida beslutsfattande. De här berörda exemplen framhäver betydelsen av såväl effekt- och effektivitets- som implementeringsutvärderingar. De visar också hur viktigt det är att planeringen och utformningen av

[12] Höjgård och Vlachos (1989).

försöken samordnas med uppläggningarna av utvärderingarna. I de behandlade fallen skulle bättre sådan samordning ha kunnat resultera i betydligt bättre och mer vägledande utvärderingar.

7.3.4 Ändrade arbetsformer och generella resursförstärkningar

I det föregående har vi behandlat projekt som haft att göra med arbetsförmedlingarnas insatser för olika avgränsade målgrupper av arbetssökande. Arbetsförmedlingens uppgift är emellertid också att åstadkomma en allmänt sett effektiv sammankoppling mellan arbetssökande och lediga platser. En möjlighet är att ändrade arbetsformer kan medföra en högre grad av måluppfyllelse därvidlag även om den totala kostnadsramen för verksamheten förblir oförändrad. I så fall kan man säga att utgångsläget präglas av en viss grad av "kostnadsineffektivitet" (se avsnitt 7.1.1). En annan möjlighet är att en allmän resursförstärkning av förmedlingen – en utökning av kostnadsramen – kan förbättra måluppfyllelsen på ett sätt som mer än väl uppväger de ökade kostnaderna.

Ett arbete på att förbättra kostnadseffektiviteten pågår givetvis ständigt inom AMV. En rad olika slag av undersökningar har gett och ger underlag för detta arbete. Dit hör bl.a. studier av hur kunderna utnyttjar och uppfattar förmedlingens tjänster och av vilka uppfattningar den egna personalen har om hur verksamheten fungerar och skulle kunna förbättras. Men också utvärderingar baserade på jämförande uppföljningar av slag som vi tidigare varit inne på kan ge värdefulla bidrag. Ett exemplet på detta ges av de s.k. modellkontorsförsök som bedrevs av AMS i börja på 1980-talet.[13]

Modellkontorsförsöken

Det handlingsproblem som låg bakom denna försöksverksamhet gällde valet av arbetsmetoder i platsförmedlingsarbetet, speciellt i fråga om användandet av ADB-stöd. De övervägda nya arbetsformerna genomfördes i ett par distrikt. Ett annat distrikt valdes som jämförelseområde. Där arbetade man med metoder som sågs som det mest intressanta alternativet till de övervägda nya metoderna. Vid sidan av undersökningar av typen implementeringsutvärderingar genomfördes vissa målrelaterade effektmätningsförsök och därtill relaterade samhällsekonomiska och offentligfinansiella kalkyler. Effektmätningarna baserades på studier av utvecklingen av i första hand servicenivåer, t.ex. frekvensen anvisningar, och vakans- och arbetslöshetstider från och med en föreperiod och till och med en efterperiod. Skillnaderna mellan försöks- och jämförelseområdena i fråga om förändringarna från före- till efterperioden sågs som effektindikatorer.

Resultaten tydde på positiva effekter av de nya arbetsmetoderna i form av förkortade sök- och vakanstider, förbättrad servicenivå och ökad geografisk rörlighet hos de arbetssökande. Det fanns inget som tydde på oönskade

[13] AMS (1983) och SOU 1984:31, kap. 5 med appendix.

fördelningseffekter av typen förlängda söktider för personer med arbetshinder. De ekonomiska kalkylerna visade på nettovinster för såväl samhället i stort som för statskassan.

Denna försöksverksamhet var klart relaterad till ett i praktiken upplevt handlingsproblem och till det fortsatta beslutsfattandet. Utvärderingarna gav relevant vägledning. Samtidigt bör sägas att effektuppskattningarna skulle ha framstått som tillförlitligare om undersökningen hade inkluderat *fler försöks- och jämförelseområden*.

Modellkontorsförsöken gällde förmedlingarnas arbetsformer. En annan, nu pågående utvärdering, som också exemplifierar olika utvärderingsmetoder, gäller frågan vad som kan uppnås genom en personalförstärkning.

1987 års personalförstärkning till arbetsförmedlingen

Det beslut om en personalförstärkning till arbetsförmedlingen på 250 nya tjänster, som fattades 1987, var förknippat med ett krav från riksdagen på att förstärkningens effekter skulle bli föremål för utvärdering. I första hand avsågs effekterna på sökande- och vakanstider och därtill relaterade samhälls- och offentligfinansiella effekter. Vidare sades att utvärderingen också skulle speciellt uppmärksamma effekterna på långtidsarbetslösheten.

Efter överläggningar mellan arbetsmarknadsdepartementet, AMS och de anlitade utvärderarna beslöts att en del av de extra resurserna i utvärderingssyfte skulle disponeras så att fem utvalda kontorsområden skulle tilldelas extra stora personalökningar (20–30%) medan fem andra utvalda kontorsområden inte skulle få någon personalökning alls eller en blott obetydlig sådan. Tanken var att de förstnämnda skulle ses som försöksområden och de sistnämnda som jämförelseområden.[14]

Samtliga *arbetssökande* som registrerades i försöks- och jämförelseområdena under en tidsperiod, som låg före personalförstärkningen och som omfattade ett år, har följts via existerande dataregister och fram till årsskiftet 1987/88. För dem som dessförinnan avaktualiserats men som kommit tillbaka till förmedlingen inhämtas uppgifter om datum för och sökandekategori vid återinskrivningen. På motsvarande sätt inhämtas information fram till årsskiftet 1989/90 om alla sökande i de nämnda områdena som registrerats under en tidrymd, som ligger efter det att personalökningen kan ha gett effekter och som också omfattar ett år. Under samma före- och efterperioder följs vidare via plats- och anvisningsregistren alla nyanmälda *platser* med mer än 10 dagars varaktighet (utom feriearbeten). Dessa uppgifter gör det möjligt att studera personalökningarnas effekter i en rad avseenden via kartläggningar av *förändringarna* från föreperioden till efterperioden i dels försöksområdena, dels jämförelseområdena. För analyser av effekterna på *långtidsarbetslösheten* används en likartad databas med personer som vid *början* av föreperioden respektive *början* av efterperioden varit arbetslösa mer än 6 månader (vad gäller ungdomar under 25 år mer än 4

[14] En redogörelse för uppläggningen av utvärderingen finns i Behrenz, Delander och Nyberg (1989).

månader) i försöks- och jämförelseområdena.

I syfte att få en mer detaljerad bild av de arbetssökandes kontakter med förmedlingen (och även en viss kvalitetskontroll av de nyssnämnda databaserna) görs ett slumpmässigt urval på 100 personer från "förepopulationen" och 100 personer från "efterpopulationen" av arbetssökande. Motsvarande effektanalyser görs med hjälp av de relativt detaljerade uppgifterna i förmedlingarnas personakter.

Dessutom genomförs kompletterande effektanalyser baserade på uppgifter i resultatdatabasen UVAS och med ett utvidgat antal kontor bestående av dels kontor som erhållit personalökningar (inklusive försökskontoren), dels kontor som ej erhållit några sådana (inklusive jämförelsekontoren), totalt ca 40 kontor. Därigenom erhålls också vissa möjligheter att studera om särskilda slag av satsningar vid kontor eller i län gett påvisbara effekter.

Vidare genomförs en förhållandevis ambitiös implementerings- eller genomförandeutvärdering inriktad på studier av hur verksamheten vid försöks- och jämförelsekontoren bedrivits under dels före-, dels efterperioden. Dessa studier baseras väsentligen på ingående intervjuer med all personal vid kontoren. Därigenom erhålls också en bild av personalökningens effekter på organisation, arbetsformer och arbetsförhållanden. Detta är viktigt för bl.a. tolkningen av resultaten av de tidigare nämnda effektstudierna. Av samma skäl behövs också information om utvecklingen över tiden av förhållandena på de berörda lokala arbetsmarknaderna. Sådan information hämtas dels från existerande databaser, dels från aktuella länsarbetsnämnder.

Några resultat av effektmätningarna föreligger ännu inte, eftersom dataunderlaget vad gäller efterperioden ännu ej är tillgängligt. Vad som finns är uppgifter om förhållandena i olika avseenden i försöks- och jämförelseområdena under föreperioden och om förmedlingspersonalens åsikter och attityder vad gäller verksamheten och den egna arbetssituationen. Vi kan inte här gå in på en redovisning av detta.[15] Nämnas kan dock att behovet av mer personal är klart uttalad och att man anser sig behöva mer tid för bl.a. företagskontakter, för att göra sin service mer känd och för gruppaktiviteter. Det finns också andra indikationer på bristfälliga kontakter med främst arbetsgivarsidan. Med tanke på vad som brukar sägas om vikten av god motivation etc. kan också nämnas att den övervägande delen av personalen, hela 96%, uppfattar sitt arbete som stimulerande eller mycket stimulerande.

Den aktuella studien är uppenbarligen mycket klart relaterad till ett på bl.a. verkslednings- och regeringsnivå upplevt avvägningsproblem och till framtida beslutssituationer. Det bör dock mycket starkt betonas att genomförandet av studien i mycket hög grad är beroende av att verksledningen upprätthåller den förutsatta skillnaden mellan försöks- och jämförelseområden vad gäller personalstyrkan. Det finns när detta skrives belägg för att

[15] Se Behrenz, Delander och Nyberg (1989).

man inte fullt ut lyckats med detta, vilket framtvingat en viss revidering av uppläggningen och genomförandet i förhållande till beskrivningen ovan.

7.3.5 Företagsinriktad förmedlingsservice

Utvecklingen under senare år vad gäller arbetsförmedlingarnas verksamhetsformer har bl.a. inneburit en strävan efter att förbättra förmedlingens kontakter med företagen och en stark betoning av ett platsinriktat arbetssätt.

En huvuduppgift för förmedlingen är att fungera som mötesplats mellan arbetssökande och arbetsgivare och att därigenom effektivisera arbetsmarknadens funktionssätt. För att förmedlingen snabbt och effektivt ska kunna hjälpa de arbetssökande krävs att den har god kännedom om existerande och i framtiden uppkommande lediga platser och även på andra sätt ett gott samarbete med arbetgivarna. Detta förutsätter att arbetsgivarna i hög grad anlitar förmedlingarna, vilket de gör endast om de där kan få vad de själva uppfattar som god service. Och detta förutsätter att förmedlingen har goda kontakter och ett gott samarbete med de arbetssökande, d.v.s. att också dessa i hög grad anser sig ha anledning att anlita förmedlingen.

Trots det ömsesidiga beroendeförhållande mellan god service åt arbetsgivarna och god service åt de arbetssökande är förmedlingsverksamheten förknippad med svåra val- och avvägningsproblem. De resurser förmedlingen förfogar över är begränsade. Om man t.ex. väljer att i ökad utsträckning använda tillgängliga resurser för primärt företagsinriktade verksamheter, kan följden bli att mindre resurser blir tillgängliga för t.ex. intensiva förmedlingsinsatser för speciella målgrupper av personer med särskilda arbetsmarknadsproblem. Visserligen kan man hävda att de förra insatserna ger förmedlingen bättre kontakter och en effektivare samverkan med arbetsgivarna och att detta förbättrar förmedlingens möjligheter att lösa problemen *också* för "svårplacerade" personer. Men det *kan* ändå vara så att resursomfördelningen i fråga medför en *nettoförsämring* för de sistnämnda, eftersom vissa insatser, som primärt tar sikte på att hjälpa just dem, bortfaller. Det är möjligt att resursomfördelningen medför såväl kortare vakanstider som kortare söktider för flertalet sökande men samtidigt också en förvärrad arbetsmarknadssituation för vissa kategorier av sökande. I så fall kan man stå inför en konflikt mellan "effektivitetsmålet" och "rättvisemålet". Även utifrån enbart "effektivitetsmålet" kan man diskutera var gränserna går för vad förmedlingen bör och inte bör åta sig när det gäller att hjälpa företagen att lösa sina rekryteringsproblem.

En aktuell departementsrapport – några kommentarer

Problem av bl.a. de nu antydda slagen har nyligen diskuterats av en arbetsgrupp inom arbetsmarknadsdepartementet som haft i uppdrag att diskutera arbetsförmedlingens roll, inriktning och omfattning i ett 90-talsperspektiv.[16]

[16] Arbetsmarknadsdepartementet (1989).

Vad gäller det nyss berörda gränsdragningsproblemet sägs att förmedlingen normalt inte ska medverka längre i rekryteringskedjan än fram till att ge förslag på ett antal lämpliga sökande. Vad gäller speciellt resurskrävande rekryteringsuppdrag sägs att förmedlingen inte bör åta sig sådana utan att först göra grova samhällsekonomiska bedömningar av uppdragen. Det antyds att dylika åtaganden kan vara motiverade t.ex. om de innebär rekrytering av nyckelpersoner och om denna rekrytering i sin tur kan möjliggöra arbetsplacering av andra, eljest arbetslösa personer. Att åtagandena i många andra fall kan vara "samhällsekonomiskt olönsamma" beror på att de kan medföra ett bortfall av andra angelägna förmedlingsinsater och på att de i övrigt kanske innebär föga mer än ett övertagande av uppgifter som arbetsgivarna i alternativfallet löser lika effektivt på andra sätt, t.ex. via konsulter.

De beslutsfattare som ställs inför handlingsproblem av det aktuella slaget har ett uppenbart behov av först och främst ett principiellt handlingskriterium, d.v.s. besked om vilka slag av effekter de bör beakta och om hur dessa ska värderas. Vidare behöver de konkreta underlag för sina bedömningar om effekternas storlek. Här finns ett påtagligt behov av ett på denna utvärderings- och informationsproblematik inriktat utvecklingsarbete.

Samtidigt som man i departementsrapporten framhåller existensen av ett gränsdragningsproblem vad gäller förmedlingens rekryteringsservice betonas att en vidareutveckling av det platsinriktade arbetssättet och av förmedlingens samverkan med bl.a. arbetsgivarna kan göra det möjligt för förmedlingen att lösa – eller att förebygga uppkomsten av – svåra problem också för arbetstagare med en svag ställning på arbetsmarknaden. Genom ökad samverkan med arbetsgivare och fackliga organisationer kan förmedlingen få större möjligheter att operera på de interna arbetsmarknaderna och att där angripa problem, som tar sig uttryck i bl.a. hög personalomsättning, sjukfrånvaro och utslagning. Det kan tilläggas att en effektiv användning av vissa arbetsmarknadspolitiska medel som primärt är inriktade på att hjälpa mer eller mindre "svårplacerade" arbetstagare, t.ex. rekryteringsstödet och lönebidragen, förutsätter goda kontakter och ett nära samarbete med arbetsgivarna.

Såväl rekryteringsstödet som lönebidragen har nyligen blivit föremål för vissa utvärderingar, vilka dock inte här ska kommenteras.[17] I övrigt kan noteras att diskussionerna i departementsrapporten i mycket liten grad kunnat baseras på genomförda utvärderingar inriktade på alternativa utformningar av förmedlingarnas företagsinriktade service eller av samspelet mellan förmedling och arbetsgivare eller av det platsinriktade arbetssättet. På detta område borde det rimligen vara möjligt att konstruera försöksverksamheter inriktade på utveckling, prövning och utvärdering av olika alternativ och baserade på försöks- och jämförelseområden. Ett exempel på en pågående dylik försöksverksamhet kan nämnas här.

[17] Riksrevisionsverket (1989) och Vlachos (1988).

Smålandsatsningen

I de tre Smålandslänen pågår f.n. en försöksverksamhet, som innebär att förmedlare specialutbildas för ett kunna bedriva ett företagsinriktat arbetssätt och för att inom ramen för detta kunna skapa och utnyttja möjligheter att arbetsplacera också personer med en svag ställning på arbetsmarkanden, t.ex. handikappade. De specialutbildade förmedlarna får sedan möjlighet att bl.a. åta sig hela rekryteringsuppdrag i samarbete med kolleger på egna och andra förmedlingkontor.

I samband med försöket genomförs en relativt enkel utvärdering som bygger på bl.a. ganska så omfattande telefonintervjuer med ett urval berörda företag i de tre länen. Intervjuerna genomförs dels före det att förmedlarna har påbörjat sin nya verksamhet, dels efter det att de kommit igång med och haft möjlighet att hitta formerna för densamma. Urvalet av företag har gjorts slumpmässigt från en lista över företag som av berörda förmedlingar ansågs kunna bli berörda av verksamheten. I kontrollsyfte görs motsvarande före- och efterintervjuer med ett liknande urval företag i Skaraborgs och Kristianstads län. Telefonintervjuerna kompletteras med mer djupgående intervjuer med ett mindre antal arbetsgivare och med förmedlarna själva.

De hårddatainriktade delarna av intervjuerna med företagen knyts i stor utsträckning till den faktiska hanteringen av specifika rekryteringsärenden (platser). De frågor som ställs handlar bl.a. om i vad mån platserna besattes av sökande från förmedlingarna, hur många sökande som kom därifrån, hur detta urval av sökande var beskaffat, hur snabbt platserna besattes etc. Vidare ställs frågor om i hur stor utsträckning och på vilka sätt som förmedlingen tagit kontakt med företagen, om i vilken utsträckning som förmedlingen försökt placera bl.a. långtidsarbetslösa och handikappade, om hur detta urval av sökande varit beskaffat och om hur många sådana placeringar som kommit till stånd. Dessutom ställs naturligvis frågor om företagens inställning till och uppfattning om förmedlingens tjänster och om arten av företagens rekryteringsproblem.

Dessa före- och efterintervjuer kommer att inkludera dels företag som man kan konstatera har blivit föremål för den prövade verksamheten, dels företag som inte blivit det trots att de haft likartade behov. Tanken är att svaren ska kunna ge underlag för effektbedömningar i en rad intressanta avseenden. Föreintervjuerna har redan genomförts. Efterintervjuerna genomförs under våren 1990. Tillsammans med de mer ingående intervjuerna med ett urval företag och med förmedlarna bör de kunna ge underlag också för en mer allmänt kritiskt prövande diskussion av verksamhetens inriktning och uppläggning.

7.3.6 Avslutande kommentar

Det har inte varit vår avsikt att här ge en täckande översikt av alla intressanta och aktuella utvärderingar av förmedlingsverksamhet. Syftet har varit att exemplifiera och konkretisera vad som tidigare sagts om behovet av

utvärderingar på detta område och om olika utvärderingsmetoder. Eftersom arbetsförmedlingen har en mycket central roll i svensk arbetsmarknadspolitik, bl.a. genom att den i hög grad medverkar i besluten om vilka som ska få del av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder, skulle genomgången ha kunnat utsträckas till att gälla en rad mer specifikt medelsinriktade undersökningar, som också de kan ge betydelsefull vägledning för utformningen av förmedlingsarbetet.

Man kan lägga märke till att en del av de behandlade studierna framstår som metodmässigt komplicerade och som tids- och resurskrävande, medan andra tycks vara jämförelsevis enkla. En del av utvärderingarna bygger på studier av reguljära verksamheter, medan andra innebär undersökningar i anslutning till särskilda försök. Att åstadkomma effektutvärderingar på det förstnämnda sättet är ofta metodmässigt mycket svårt. Vad gäller åtskilliga slag av försöksverksamheter är det tydligt att det existerar relativt enkla och beprövade metoder för effektutvärderingar baserade på bl.a. jämförande uppföljningar. Vi har dock, om än blott i förbigående, sagt att också uppläggningen och utvärderingen av försök kan innebära betydande principiella och praktiska problem och att långt ifrån alla slag av handlingsproblem kan studeras med denna metod. Vidare har framgått att effektstudier baserade på ett relativt litet antal icke slumpmässigt valda försöks- och jämförelseområden i allmänhet medför svåra tolkningsproblem. I praktiken är det dock ofta så att alternativen till dylika studier inte är regelrätta makroexperiment utan metoder, som inte innebär några jämförande uppföljningar alls och som därför ger ännu sämre underlag för erforderliga effektbedömningar.

För framtiden är det angeläget att man ser tills så att redan existerande metoder för utvärderingar, i synnerhet relativt enkla, beprövade och föga kostnadskrävande sådana, i betydligt högre grad än vad som hittills varit fallet blir utnyttjade för studier av i praktiken upplevda handlingsproblem. Samtidigt är det viktigt att man inte blundar för behovet av mer omfattande, resurskrävande och ofta metodmässigt komplicerade utvärderingar och inte heller för behovet av en fortsatt och långsiktig metodutveckling. Tanken på användande av regelrätta experiment bör inte avfärdas som orealistisk. Här avses såväl individ- och företagsinriktade mikroexperiment som orts- eller områdesinriktade makroexperiment.

7.4 Utvecklingsmöjligheter och metodproblem

Förändringsarbetet inom arbetsmarknadsverket med inriktning på bl.a. decentralisering och målstyrning tycks hittills inte ha medfört någon påtaglig intensifiering av igångsättandet av problemrelaterade utvärderingar. Man kan fråga sig vad detta beror på. Det finns också anledning att diskutera vad som kan göras för att sådana utvärderingar i framtiden ska få en större och mer etablerad roll såsom vägledande inslag i verksamheten på olika nivåer inom organisationen. Vi ska försöka nalkas sådana frågor genom att först beröra informationsbehoven på förmedlingsnivån.

7.4.1 Samspelet mellan arbetsförmedlingen och dess kunder

När en arbetssökande person eller en arbetsgivare vänder sig till förmedlingen för att få hjälp initieras ett mer eller mindre långvarigt samspel mellan "kunden" och förmedlingen. Båda parter bör ses som "beslutsfattare". Båda har behov av underlag för sina respektive beslut. Hur detta samspel fungerar är av avgörande betydelse också för effekterna av sådana beslut som fattas på andra nivåer inom organisationen och som bestämmer ramarna och riktlinjerna för förmedlingarnas arbete.

Vad gäller en arbetslös sökande är det möjligt att denne mycket tidigt, kanske redan vid den första kontakten med en förmedlare, blir bedömd som "svårplacerad". Underlaget för denna bedömning kan vara en del omedelbart tillgängliga uppgifter om personens bakgrundshistoria (speciellt vad gäller tidigare utbildning och arbetserfarenheter), vissa omedelbart observerbara egenskaper hos personen, de krav eller önskemål som denne har beträffande t.ex. bostadsort och slag av arbete, förmedlarens erfarenheter av andra liknande fall, tillgänglig information om förhållandena och utvecklingstendenserna på arbetsmarknaden, o.s.v.

I ett sådant fall är det tänkbart att förmedlaren snabbt vill aktualisera andra åtgärder än enbart information om lediga platser och hjälp med sökandet efter ett reguljärt arbete. I första hand vill han kanske få till stånd en mer grundlig kartläggning av personens förutsättningar i syfte att få ett bättre underlag för såväl förmedlingens som – via information och vägledning – den arbetslöses eget ställningstagande till åtgärder av olika slag. Vad som sedan kan aktualiseras är ett fortsatt mer välgrundat, målmedvetet och intensivt sökande efter ett lämpligt reguljärt arbete men också andra slag av åtgärder, t.ex. beredskapsarbete, anställning med rekryteringsbidrag, arbetsmarknadsutbildning eller – om personen är handikappad – rehabiliterande verksamheter, anställning med lönebidrag eller skyddad sysselsättning. Det är naturligtvis fullt möjligt att den sökande har en annan, t.ex. en från början mer optimistisk, bedömning av sina förutsättningar och möjligheter än förmedlaren. I så fall kan användandet av de nämnda medlen bli försenat eller utebli. Den sökande kan också påverka valet av åtgärder, när sådana aktualiseras. Också han är en "beslutsfattare".

I ett annat fall är det möjligt att den sökande av förmedlingen blir bedömd som "svårplacerad" först sedan han visat sig vara det, d.v.s. först efter en kanske relativt långvarig arbetslöshet präglad av ett fruktlöst, mer eller mindre intensivt, sökande efter ett nytt arbete. Andra åtgärder än "normal förmedlingsservice" aktualiseras kanske inte förrän åtskilliga månader efter registreringstillfället. Också i ett sådant fall kan den sökandes egna bedömningar och initiativ ha betydelse och t.ex. medföra att vissa åtgärder aktualiseras och sätts in tidigare än vad som eljest skulle bli fallet.

Även om ingendera parten bygger på några "utvärderingsresultat" kan båda säkert ange vissa underlag för sina respektive, kanske olika, ställningstaganden. Vad som är viktigt att observera är att den process som äger rum, bl.a. de åtgärder som kommer till stånd, ofta måste ses som resultatet av ett

samspel mellan den sökande och förmedlingen. Under processens gång kan dessa på olika sätt påverka varandras bedömningar och beslut.

Det är dock troligt att båda förmedlare och sökande kan övertygas om att de skulle ha haft ett bättre beslutsunderlag om de hade haft tillgång till resultaten av tidigare genomförda utvärderingar med anknytning till liknande problemsituationer i det förflutna. Det är lätt att förstå att detta inte nödvändigtvis medför någon särdeles tydligt uttryckt efterfrågan på dylika utvärderingar. För dem som i dagsläget upplever ett akut sådant informationsbehov är det ju för sent att få detta tillfredsställt; motsvarande studier borde ha startats i det förflutna. Och man kan knappast förvänta sig att förmedlarna, som har fullt upp med dagsaktuella problem, ska ägna tid och kraft åt att initiera studier avsedda att ge informationer, som möjligen kan bli av intresse om några år. Initiativen till sådana studier måste i så fall komma från andra nivåer inom organisationen. Detta förutsätter att man där har den erforderliga framförhållningen och känner ett ansvar för att inte bara de egna utan också förmedlarnas och de sökandes beslut ska bli baserade på så bra underlag som möjligt. Vi ska återkomma till de roll- och ansvarsfördelningsproblem som detta kan innebära.

På motsvarande sätt som mellan förmedlingen och arbetslösa personer finns ett samspel mellan förmedlingen och andra kundkategorier. I den departementsrapport som nämndes i avsnitt 7.3.5 diskuteras t.ex. en rad handlingsproblem, som förmedlingarna och företagen kan ställas inför vad gäller samspelet dememellan och som för båda parter innebär ett stort behov av beslutsunderlag. Båda parter bör ses som beslutsfattare. Det är t.ex. uppenbart att hur förmedlingen hanterar företagens rekryteringsproblem har stor betydelse för hur företagen agerar gentemot förmedlingen.

Vad är det då för slag av utvärderingar som kan förbättra underlagen för förmedlarnas och de enskilda kundernas beslutsfattande inom ramen för samspelet dememellan? Detta är en mycket viktig fråga, bl.a. därför att effekterna av en lång rad arbetsmarkandspolitiska beslut, som fattas på högre nivåer inom organisationen, i *mycket* hög grad beror av vad som händer "längst ut" i organisationen. Den information, som utvärderingar med den antydda inriktningen ger, kan alltså vara synnerligen relevant också i samband med handlingsproblem, som aktualiseras på dessa andra nivåer, inklusive för regering och riksdag, och som kan gälla sådant som ramarna och riktlinjerna för förmedlingarnas verksamheter. Men för beslutsfattandet där behövs naturligtvis också, och i mycket hög grad, andra slag av utvärderingar.

7.4.2 Utvärderingar som bygger på uppföljningar i anslutning till reguljär verksamhet

Låt oss t.ex. betrakta en sökande, som konfronteras med ett val mellan å ena sidan en "åtgärdsplacering" av något slag, säg ett deltagande i en AMU-kurs, och å andra sidan fortsatt arbetssökande under arbetslöshet. Samtidigt betraktar vi en förmedlare som har möjlighet att påverka den sökandes val. Båda parter kan då ha anledning att efterfråga resultaten av

utvärderingar, som visar effekterna av deltagande respektive icke-deltagande i liknande AMU-kurser för personer, som tidigare i liknande valsituationer valt ettdera alternativet i stället för det andra. En rättfram jämförelse mellan tidigare deltagare och icke-deltagare med avseende på deras senare erfarenheter kan dock ge grovt missvisande resultat. Deltagarna kan på en rad inte direkt observerbara sätt skilja sig från icke-deltagarna. Vid uppläggningen och tolkningen av de jämförande uppföljningarna måste man alltså på något sätt ta hänsyn till hur selekteringen av deltagare och icke-deltagare gått till.

Vem fattar besluten?

Om en person efter en kortare eller längre söktid blir placerad i en viss verksamhet, t.ex. i en AMU-kurs, kan man i viss mening se detta som ett uttryck för personens eget val, hans eget avgörande beslut. Han kan ju inte tvingas att delta. Men *om* deltagandet kräver ett godkännande från förmedlingens sida kan man ju *också* se det som resultatet av ett beslut som förmedlingen fattat. (För enkelhets skull bortser vi här och i det närmast följande från existensen av andra aktörer; "förmedlingen" får representera "samhällsorganen".) Vidare måste personens beslut ses i relation till vilka alternativ som står honom till buds. Han bestämmer sig för att avvisa alla andra *tillgängliga* alternativ än det valda. Men vilka dessa andra tillgängliga alternativ är, och vad de innebär, kan till viss del vara beroende av beslut som förmedlingen fattar (eller av gällande regelverk). "Fortsatt arbetssökande med bibehållet arbetslöshetsunderstöd" kan t.ex. vara ett för personen inte längre tillgängligt alternativ.

Dessutom kan förmedlingen använda andra, mindre hårdhänta men i många fall säkert utomordentligt verkningsfulla sätt att påverka de beslut som de sökande fattar. Det kan handla om sådant som information, "attitydpåverkan" och rådgivning. Deltagaren i AMU-kursen skulle kanske ha avstått från deltagande om förmedlaren inte hade förordat detta alternativ. Fortfarande kan man säga att personen deltar därför att han själv bestämt sig för att delta men kanske *också* att han deltar därför att förmedlingen fattat det viktiga beslutet att förorda detta alternativ.

I samband med utvärderingar, som bygger på studier och uppföljningar i anslutning till vissa verksamheter, t.ex. vissa AMU-kurser, kan det ibland framstå som motiverat att utgå från att uttagningen av deltagare bestäms genom "självselektion". I så fall måste gälla att alla personer, som uppfyller vissa grundläggande kriterier, t.ex. ett arbetslöshetskriterium, har möjlighet att välja mellan att delta eller att inte delta. Vid utvärderingen förutsätts att man har möjlighet att studera personer, som under en viss period ställts inför detta val och av vilka en del valt att delta och andra att inte delta. För dessa personer anskaffas såväl personliga "bakgrundsdata" som – via uppföljningar framåt i tiden – uppgifter om utfallet av deras respektive val i fråga om bl.a. sådant som sysselsättning och arbetsinkomster.

Vid utvärderingen kan man ha anledning att ställa sig frågor av följande slag: Vilka effekter har deltagandet medfört för deltagarna vad gäller t.ex.

deras arbetsinkomster? Vilka motsvarande effekter har icke-deltagandet medfört för icke-deltagarna? Dylika frågor kan också ställas om olika kategorier av deltagare och icke-deltagare.

Nya metoder

De metoder att söka svaren på dylika frågor, när "självselektion" kan antas föreligga, som utvecklats under senare år, förutsätter att individerna fattar rationella beslut på basis av korrekta bedömningar om konsekvenserna av de båda handlingsalternativen.[18] Denna förutsättning innebär att deltagarna valt att delta därför att detta är det alternativ som för dem resulterar i den högsta individulla "välfärden". Motsvarande gäller för dem som valt att *inte* delta. För "marginella" individer – sådana som med stor tveksamhet valt att delta eller att inte delta – är "välfärdsvinsten", enligt vad man *förutsätter*, ungefär lika med noll.

Man kan fråga sig om undersökningar, som är baserade på sådana premisser, kan förbättra beslutsunderlagen för personer, som i nuet *tvekar* inför valet mellan att delta eller inte delta, eller för förmedlare, som ser det som sin uppgift att ge råd och som ofta tvekar om vilket alternativ de ska förorda. För dem som till äventyrs *inte* tvekar finns inget valproblem. Det är svårt att se att de som *behöver* ett bättre beslutsunderlag – de tveksamma - får någon relevant vägledning av studierna i fråga. Anledningen till att de tvekar är ju säkert i det alldeles övervägande antalet fall att de ser mycket stora svårigheter att även i mycket betydelsefulla avseenden korrekt förutse konsekvenserna av de båda alternativen – inte att de har en smula svårt för att bestämma sig inför korrekt förutsedda men i stort sett likvärda konsekvenser av dessa. De har anledning att ställa frågor av följande typ: Vilka effekter har deltagandet respektive icke-deltagandet medfört för med mig jämförbara personer som också de tvekade inför valet? När de informeras om studien får de reda på att man där *förutsatt* att välfärdsvinsten av deltagandet respektive icke-deltagandet för sådana personer varit ungefär lika med noll. Det ger knappast någon vägledning.

De kan emellertid också få reda på t.ex. hur stor inkomständring som deltagandet respektive icke-deltagandet enligt studien i genomsnitt medfört för bl.a. just sådana personer som befunnit sig "på marginalen" mellan deltagande och icke-deltagande. Men ifrågavarande effektskattningar är baserade på den tidigare nämnda *förutsättningen* att dessa personers "nettovälfärdsvinster" varit ungefär lika med noll och att personerna i fråga förutsett detta. Hur ska de i nuet tveksamma personerna kunna hitta någon för dem relevant och gripbar tolkning av dessa skattningar?

I den mån tidigare deltagare fått råd av förmedlare *förutsätts* att individerna kunnat korrekt värdera dessa råd. Detta förutsätter i sin tur att förmedlarna, i den mån deras råd haft betydelse för personernas val, kunnat korrekt förutse konsekvenserna för individerna av de båda alternativen och att de vid sin rådgivning haft individernas bästa för ögonen och inget annat.

[18] Se t ex Björklund and Moffitt (1987) och Björklund (1989b).

Förmedlare som i nuet vet att deras agerande kan få stor betydelse för individernas val och som i åtskilliga fall känner stor tveksamhet kan knappast få någon vägledning av resultaten av studier, som bygger på sådana förutsättningar.

Vilken vägledning ger självselektionsmodellerna?

Mot bakgrund av det nyss sagda kan det kanske te sig något paradoxalt att påstå att utvärderingar av det antydda slaget ändå *kan* ge betydelsefull vägledning för beslutsfattande beträffande den studerade verksamheten. Men antag att man kan hävda att omfattningen av deltagandet i verksamheten, t.ex. vissa AMU-kurser, i mycket hög grad beror av individernas fria val, d.v.s. att verksamheten är öppen för alla personer, som uppfyller vissa kriterier. Då kan man säga att omfattningen av deltagandet blir vad den blir givet den information, som individerna har eller kan anskaffa, och givet utformningen av sådana styrmedel, som kan påverka individernas val, t.ex. utbildningsbidragens storlek. Man kan då ställa frågor av följande typ: Är det önskvärt att höja utbildningsbidragen? Detta är ett handlingsproblem som inte aktualiseras för *individerna* eller för *förmedlarna*. Men det kan aktualiseras på andra nivåer inom organisationen, t.ex. för länsarbetsnämnder eller för AMS eller för regering och riksdag. För beslutsfattarna där kan det vara mycket intressant att få reda på bl.a. hur stor arbetsinkomständring som en övegång från icke-deltagande till deltagande i genomsnitt skulle medföra för sådana "marginella" individer, som deltar om bidragen höjs men som inte deltar om bidragen inte höjs. Den aktuella metoden kan ge en skattning av bl.a. just detta. Uppgifter om denna arbetsinkomstökning är naturligtvis bara en del av den information som krävs för en effektivitetsutvärdering av den nämnda åtgärden, men en betydelsefull sådan del.

Visserligen kvarstår att den nämnda skattningen, så länge skattningsmodellen inte inkluderar möjliga avvikelser mellan förväntningar och utfall, förutsätter att individerna beter sig rationellt och har korrekt information om konsekvenserna av olika handlingsalternativ. Alla inser att den förutsättningen är långt ifrån uppfylld i de enskilda fallen. Men nu har vi inte längre att göra med beslutsfattare vilkas uppgift är att bedöma vad som är rationellt i enskilda fall och för vilka förutsättningen i fråga medför att studien blir tämligen ointressant. De nu aktuella beslutsfattarna anser sig kanske inte ha någon anledning att tro att individerna tenderar att *systematiskt* "välja fel", t.ex. att systematiskt underskatta fördelarna med alternativet deltagande. De kan därför vara benägna att tro eller hoppas att studien ska ge för *deras* beslutsfattande någorlunda rättvisande skattningar. (En analogi: Åtskilliga analyser av ekonomiskt-politiska problem baseras på förutsättningen att företagen "vinstmaximerar". Resultaten av sådana analyser förbättrar inte företagens beslutsunderlag. De kan ändå vara vägledande för t.ex. regeringen.)

Orsaker till skepsis

Man måste dock konstatera att det f.n. ter sig mycket svårt att skapa klara och realistiska anknytningarna mellan å ena sidan utvärderingar som bygger på självselektionsmodeller och å andra sidan i praktiken upplevda handlingsproblem med de speciella förhållanden och förutsättningar som från fall till fall präglar dessa. Selektionsprocesserna innefattar i allmänhet *flera* beslutsfattare och ett samspel dem emellan. Detta gäller även om det inte finns några restriktioner av typen begränsad tillgång på platser (i t.ex. utbildning) eller begränsade anslag (för t.ex. flyttbidrag). Individerna beslut, som ofta fattas under stor upplevd osäkerhet om vilket alternativ som är det bästa, kan i hög grad återspegla bl.a. hur förmedlarna betett sig under den process som föregått besluten. Dessutom kan man också av andra skäl känna stor tveksamhet inför de modeller av det nämnda slaget som *hittills* utvecklats och inför de på dessa baserade skattningsmetoderna.

I modellerna förutsätts att individernas intäkter av och kostnader för "deltagande" beror av dels ett antal observerbara "bakgrundsfaktorer", dels ett antal för individerna kända men för andra icke observerbara förhållanden. Effekterna av de sistnämnda förhållandena på individernas intäkter och kostnader ingår i modellen som s.k. "feltermer". I följande mening förutsätter skattningsmodellen perfekt förutseende hos individerna: Av observationen att en person valt att delta, eller att inte delta, drar *modellen* slutsatsen att intäkterna av deltagande för den personen *är* större än, respektive mindre än, motsvarande kostnader. Detta är mycket strängare än att förutsätta enbart frånvaro av snedvridningar till följd av "systematiska" felbedömningar. Därtill kommer att den uppsättning observerbara "bakgrundsfaktorer", som man vid hittills genomförda praktiska tillämpningar kunnat ta med i bilden, ter sig mager. Det innebär att betydelsen av en lång rad i princip observerbara förhållanden – t.ex. sådana som skulle kunna ge en detaljerad bild av individens situation vid beslutstillfället – i modellen blir representerad av de nyssnämnda "feltermerna". Slutligen gäller att inte bara signifikansmåtten utan också skattningarna av de i modellerna ingående parametrarna, och därmed effektskattningarna, i hög grad är beroende av bestämda *fördelningsantaganden* vad gäller bl.a. de nämnda, ytterst betydelsefulla och till sin innebörd mycket speciella "feltermerna". Ett viss mått av skepsis framstår som tämligen välmotiverad.

Alternativa metoder?

De metoder för effektutvärderingar som ovan berörts försöker beakta vissa förhållanden som i stor utsträckning försummats i andra utvärderingar, nämligen förekomst av dels självselektion, dels "heterogenitet" inom studerade individgrupper. Det sistnämnda innebär bl.a. att skilda deltagare i ett arbetsmarknadspolitiska program kan ha vunnit på sitt deltagande i mycket olika grad och på olika sätt. Motsvarande gäller för icke-deltagare. I den mån tidigare effektutvärderingar av åtgärder med betydelsefulla inslag av självselektion baserats på metoder som inte beaktar dessa förhållanden kan

resultaten ha blivit missvisande. Den metodutveckling på detta område som bedrivs av en rad forskare är alltså mycket viktig. Det är möjligt att den såsmåningom kan resultera i metoder som bygger på realistiska och inte alltför restriktiva antaganden och som ger tillförlitliga bedömningsunderlag.[19] Det bör också framhållas att att den forskning kring metoder för effektutvärderingar som bedrivits i det förflutna – inte minst under det senaste 10–15 åren – har varit mycket fruktbar: Allmänt sett gäller att man i dag har tillgång till fler och bättre metoder än vad man tidigare hade.[20]

Vad som dock finns anledning att åter framhålla är den mycket sparsamma förekomsten av utvärderingar som genererats utifrån preciserade handlingsproblem såsom dessa i praktiken aktualiseras för klart identifierade beslutsfattare, t.ex. riksdag, regering, olika organ inom AMV eller enskilda förmedlare och deras kunder. Vad gäller t.ex. de tidigare betraktade aktörerna – sådana enskilda individer och förmedlare som upplever tveksamhet inför valet mellan olika handlingsalternativ – är den centrala frågan vad som kan göras för att *förbättra* underlagen för *deras* bedömningar och ställningstaganden.

Den är troligt att förmedlaren i det enskilda fallet bygger sitt agerande – t.ex. sin rådgivning eller sina försök att påverka individen eller sina erbjudanden – på vissa mer eller mindre precisa erfarenheter och därpå baserade föreställningar om hur det kommer att gå för individen om denne väljer det ena eller det andra av aktuella alternativ. Men det är klart att dessa "erfarenheter eller föreställningar" blir mer välgrundade ju mer han faktiskt vet om hur det hittills har gått för personer med likartade bakgrunds-och persondata, som *tidigare* valt eller förmåtts att välja skilda alternativ och inför vilka förmedlarna då upplevde likartade handlingsproblem. Självfallet är förmedlarna om några medvetna om att sådan information måste tolkas mot bakgrund av att de i det förflutna träffade valen kommit till stånd genom en "selektionsprocess". Men om de har sådan information vet de ju trots allt *mer* än om de inte har den. Den ger dem ett *bättre* underlag för den "selektionsprocess" de just nu medverkar i. Detta kan sägas även om mycket partiella uppföljningar baserade på även grova kategoriindelningar, i varje fall om man jämför med alternativet inga uppföljningar alls.

Men det är klart att ju tydligare den information som uppföljningarna ger kan relateras till de i nuet föreliggande handlingsproblemen desto bättre. Ett ytterlighetsfall åt det hållet kan antydas. Resonemanget och språkbruket i det närmast följande anknyter problembilden och tänkesättet i *Schröder och Sehlstedt* (1989). Den studien gällde olika åtgärder för arbetslösa ungdomar. (Den kommenterades i avsnitt 7.3.2 ovan.)

Antag att man i dag för vissa individer upplever ett reellt valproblem mellan "strategi A" och "strategi B". Både förmedlarna och personerna själva tycker det är svårt att avgöra vilket alternativ som är bäst. Antag vidare att man har gjort en uppföljning av en grupp personer för vilka man någon gång i det förflutna upplevde ett motsvarande reellt valproblem

[19] Björklund (1989a).
[20] Se t ex Heckman & Robb (1985).

mellan de båda "strategierna": Man kände stor tveksamhet om vilket alternativ som var bäst. Det speciella med denna uppföljning är alltså att den inte inkluderar personer för vilka någon av "strategierna" var relativt ointressant eller inte tillgänglig. Det är uppenbart att en sådan uppföljning är mycket nära relaterad till det i nuet upplevda valproblemet och att den – efter analyser med beaktande av individernas bakgrunds- och persondata – kan ge mycket värdefull vägledning.

Man kan invända att en selektering ändå gjordes och att *något* fällde avgörandet därvidlag. Men om det är så att den helt dominerande orsaken till den faktiskt upplevda tveksamheten var, och är, mycket stora svårigheter att i även mycket viktiga avseenden bedöma konsekvenserna för individerna av respektive alternativ, väger den invändningen lätt. Undersökningen kan uppenbarligen förbättra underlagen för just sådana bedömningar. Det kan rent av hävdas att man här – om den nyssnämnda förutsättningen är uppfylld – kan komma ganska nära en undersökning av typen "experiment med slumpmässig selektion".

Undersökningar baserade på detta tänkesätt förutsätter ingående kartläggningar av selektionsprocesserna och därmed en mycket väl fungerande samverkan mellan utvärderaren och involverade beslutsfattare. Vidare krävs framförhållning: Studier med anknytning till det *i nuet* aktuella beslutsfattandet och uppföljningar av individer, som är involverade motsvarande selektionsprocesser, kan ge ett förbättrat underlag för det *framtida* beslutsfattandet.

Allmänt sett framstår det som angeläget att man fortsätter med och intensifierar försöken att utveckla metoder för initiering, genomförande och analys av jämförande uppföljningar, som så tydligt som möjligt är relaterade till olika aktörers behov av underlag för sitt agerande. Ett problem i sammanhanget är att ambitiösa sådana studier kan bli mycket arbetskrävande och komplicerade, något som framgått av bl.a. Schröders och Sehlstedts erfarenheter (*a.a.* (1989)). Det finns därför anledning att åter framhålla att även mindre ambitiösa och kanske mer rutinmässiga uppföljningar – bl.a. sådana som kan baseras på AMV:s verksamhetsstatistik – kan bidra till att trots allt förbättra de under alla omständigheter bristfälliga beslutsunderlagen. Det finns ett klart behov av förbättrade indikatorer på resultaten i olika avseenden av skilda slag av insatser och verksamhetsformer. (Några exempel på tänkbara utvecklingsmöjligheter därvidlag har skisserats i bilagan till kapitel 6.)

Det kan tilläggas att beslutsfattarnas möjligheter att tolka erhållna resultat kan förbättras om utvärderaren försöker att relatera dessa till en mer fullständig bild av de föreliggande informationsbehoven. Olika aktörer måste ju basera sina beslut på ett hänsynstagande till samtliga sådana effekter som utifrån deras perspektiv framstår såsom betydelsefulla för- och nackdelar med olika handlingsalternativ. I frånvaro av anknytningar till det behov av effektivitetsutvärderingar, som således finns, kan partiella effektutvärderingar bli mycket perspektivlösa. När man vänder sig till beslutsfattare på central nivå eller till andra aktörer, som instruerats att basera sitt agerande på samhällsekonomiska bedömningar, kan försök att genomföra

cost-benefit-analyser ge värdefulla vidgningar av perspektiven och bidra till att tydliggöra informationsproblemen. Många gånger kan siffermässiga räknexempel med ett tydligt angivande av bakomliggande – och kanske varierade – undersökningsresultat, bedömningar eller gissningar ge klargörande konkretiseringar.

7.4.3 Utvärderingar baserade på försöksverksamheter

Ett alternativ till utvärderingar, som är baserade på studier och uppföljningar av reguljär arbetsmarknadspolitik, är utvärderingar, som gäller i särskild ordning anordnade experiment eller försök. De metodproblem, som respektive huvudansats är förknippad med, och frågan om hur man kan tolka hittills vunna erfarenheter av dem, har på senare år varit – och är alltjämt – föremål för intensiva diskussioner mellan forskarna. Många av dessa framhåller användandet av noggrannt planerade och kontrollerade experiment som den mest – kanske enda – framkomliga vägen till rättvisande effektmått. Ingående diskussioner av de problem och möjligheter, som experimentella metoder är förknippade med, finns i bl.a. *Björklund* (1988 och 1989a).

Björklund menar att man kan urskilja två situationer i vilka användandet av renodlade experiment erbjuder relativt små problem. Den ena är när nya program (eller nya inslag i existerande program) övervägs. Den andra är när ett befintligt program är "utbudsstyrt", d.v.s. när det kännetecknas av betydligt fler sökande än vad som kan tillåtas delta, och när en utökning av programmet övervägs. När man har att göra med "efterfrågestyrda" program, d.v.s. när det är de potentiella deltagarnas intresse som avgör hur stort antalet deltagare blir, är experiment ofta förknippade med relativt stora såväl praktiska som etiska problem.

Situationer av det ovan förstnämnda slaget är mycket vanliga på alla nivåer inom organisationen: Nya verksamhetsformer, eller ändringar av existerande sådana, är mycket ofta föremål för överväganden. Och i just sådana situationer är praktiska försöksverksamheter långt ifrån ovanliga. En huvudpoäng med utvärderingar, som är knutna till dylika försök, är att de därmed också har en klar anknytning till faktiskt upplevda handlingsproblem. Av redovisningarna i avsnitt 7.3 ovan har dock framgått att de i praktiken genomförda försöken, och speciellt utvärderingarna av dem, ofta är mycket bristfälliga, men också att det är möjligt att åstadkomma avsevärda förbättringar därvidlag.

Det är viktigt att observera att försöken i allmänhet har flerdimensionella syften. Ofta syftar de inte, eller inte enbart, till att möjliggöra mätningar av t.ex. effekterna på berörda individers arbetsinkomster m.m. av övergången från en tidigare använd verksamhetsform till en ny, väldefinierad och färdigutformad sådan. Det är dock sådana, ofta ganska så snävt avgränsade, effektmätningsproblem som dominerarer den ovan åsyftade diskussionen mellan forskarna. I motsvarande renodlade effektstudier betraktas de studerade verksamheterna ofta som "svarta lådor"; man intresserar sig inte för vad som händer inuti dessa utan bara för vad som stoppas in i respektive

kommer ut ur dem. Men de i praktiken genomförda försöken kan mycket ofta ses som led i ständigt pågående utvecklingsarbeten och lärprocesser. Även om försöken inte utformas som experiment i strikt mening kan de ge underlag för förändringar av organisation och arbetsformer i riktning mot högre "intern effektivitet", t.ex. via en bättre fungerande samverkan mellan olika aktörer, bättre sätt att lösa viktiga informations- och roll- och ansvarsfördelningsproblem, o.s.v. Bristerna hos de försök, som kommer till stånd, ligger oftast i att man inte redan på *initierings- och planeringsstadiet* tillräckligt tydligt klargör vilka konkreta frågor det är, som man vill att försöken ska belysa, eller i att man inte ger försöken en utformning, som svarar mot eventuellt väldefinierade sådana frågor. Behovet av genomtänkta utvärderingar blir därmed ofta höggradigt försummat.

Om ett uttalat syfte med ett försök är att få svar på bl.a. vissa frågor, som gäller effekterna på vissa berörda individers arbetsinkomster och sysselsättning av en ny verksamhetsform, finns det anledning att pröva om det är möjligt att lägga upp försöket som ett "klassiskt mikroexperiment" med slumpmässig selektering av individer till experiment- och kontrollgrupper. Björklund och andra menar att såväl praktiska erfarenheter (huvudsakligen amerikanska) som principiella analyser ger vid handen att sådana försök i åtskilliga fall *är* praktiskt möjliga och etiskt acceptabla. I Sverige har metoden använts bara en gång (se avsnitt 7.3.2 ovan). Det är troligt att fler dylika studier skulle ha genererats *om* metoden i fråga *ofta* – i stället för nästan aldrig – hade blivit föremål för ingående och allvarligt menade överväganden mycket tidigt under initieringen och planeringen av bedrivna försök. Vad som först och främst krävs för en ökad initiering av sådana försök är en mer allmän medvetenhet om att försöksverksamheter måste utformas med utgångspunkt från de frågor de avser att besvara och om att de blir poänglösa om de inte görs till föremål för noggranna utvärderingar.

Som en möjlighet vid sidan av "mikroexperiment" med slumpmässig selektering av individer framhåller Björklund vad han kallar "makroexperiment", där den åtgärd som är föremål för utvärdering genomförs i t.ex. vissa "experimentområden" medan andra områden, där åtgärderna inte genomförs, används som "kontrollområden". Som framgått i avsnitten 7.3.2 – 7.3.5 ovan har varianter av denna metod använts i ett antal utvärderingar också i Sverige. Det har dock aldrig varit fråga om renodlade experiment med slumpmässig selektering av ett relativt stort antal experiment- och kontrollområden. Sådana uppläggningar måste betecknas som i allmänhet praktiskt omöjliga, bl.a. av kostnadsskäl. En fortsatt användning av – och en vidareutveckling av metoderna för – mer begränsade studier av det aktuella slaget framstår dock som praktiskt möjlig och angelägen. Det råder knappast någon tvekan om att metoden i fråga erbjuder möjligheter att avsevärt *förbättra underlagen för bedömningar* om effekterna av en rad olika slag av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, inte minst sådana som gäller arbetsförmedlingarnas verksamhet. Samtidigt bör åter sägas att resultaten av sådana studier sällan blir entydiga. De är ofta förknippade med svåra bedömningsproblem. Det finns alltså anledning att varna för okritiska tolkningar av bl.a. erhållna effektmått.

Vad gäller hittills bedrivna försöksverksamheter visar de i avsnitt 7.3 behandlade exemplen att det många gånger torde ha varit möjligt att med ganska enkla medel åstadkomma avsevärda förbättringar av uppläggningarna och utvärderingarna av dem. Dessa förbättringsmöjligheter gäller inte bara åstadkommandet av effektindikatorer via jämförande uppföljningar. För att försöken ska kunna ge ett förbättrat underlag för framtida beslutsfattande är det viktigt att de baseras på en från början klar bild av försökens roll i besluts- och genomförandeprocesserna och på tydliga formuleringar av de frågor som man hoppas att försöken ska besvara. Planeringen av ett försök måste omfatta också perioden efter försöksperiodens slut och de frågor, som då kan aktualiseras beträffande utformningen av motsvarande reguljära verksamhet. Allmänt gäller att utvärderingen inte får ses som något som ska utformas och påbörjas efter det att man bestämt hur försöket ska se ut. Planeringen av försöket måste ske samordnat med planeringen av utvärderingen av det.

7.4.4 Roll- och ansvarsfördelningsproblem

Systematiska och dokumenterade utvärderingar tycks spela en tämligen så undanskymd roll i de arbetsmarknadspolitiska besluts-och genomförandeprocesserna. Vad beror detta på? Ett tänkbart svar är att det beror på frånvaro av adekvata utvärderingsmetoder – på att forskarna/utvärderarna inte vet hur de ska bära sig åt för att finna svaren på de frågor som olika beslutsfattare/aktörer vill ha besvarade. Att vi flera gånger funnit anledning att påtala de stora behoven av en fortsatt metodutveckling innebär ett erkännande av att det finns fog för detta svar. I samma riktning pekar konstaterandet att åtskilliga av de utvärderingar, som trots allt genomförts, kan karaktäriseras som i första hand syftande till just metodutveckling.

Metodinriktade studier

För dem som på skilda sätt och i olika roller deltar i beslutsprocesserna framstår resultaten av sådana metodinriktade studier ofta som mycket svårtolkade och som föga vägledande. För det första är det ofta svårt för dem att relatera resultaten till sådana problem som de själva, var och en för sig, känner igen och anser sig stå inför. Studierna saknar ofta tydliga kopplingar till väldefinierade handlingsproblem såsom dessa i praktiken upplevs av klart identifierade aktörer. För det andra är de eventuellt erhållna svaren på i bästa fall väldefinierade frågor ofta förknippade med en mängd reservationer och förutsättningar, som gör dem mycket svårtolkade. Detta innebär inte att det är något fel på studierna eller rapporterna. Tvärtom ingår det i utvärderarens uppgift att förebygga okritiska tolkningar. Men de nämnda förhållandena kan medföra att åtskilliga aktörer betraktar åtskilliga utvärderingar som relativt ointressanta.

Utveckling av metoder för utvärderingar måste ses som en uppgift för i första hand forskarna. Vad gäller utvärderingar av arbetsmarknadspolitik har vi tidigare konstaterat att en betydande metodutveckling har skett och

pågår. En rad utvärderingar har initierats och/eller på olika sätt stötts av arbetsmarknadsdepartementet och flera av dessa har haft metodutveckling som ett uttalat syfte. Vidare har forskningen kring arbetsmarknadspolitiken, och kring metoder för utvärderingar av densamma, stimulerats genom inrättandet av vissa specialinriktade forskartjänster. Detta har bl.a. gjort det möjligt för en del svenska forskare att delta i och att tillgodogöra sig den grundläggande teori- och metodutvecklingen på området. Det kan vidare tilläggas att regeringens forskningsproposition våren 1990 (Prop. 1989/90:90) innebär en ytterligare förstärkning av forskningen kring arbetsmarknadspolitiken.

Utvärderingar baserade på tillgängliga metoder

De gjorda insatserna ter sig dock tämligen begränsade om de ses i relation till arbetsmarknadspolitikens jämförelsevis stora roll i svensk ekonomisk politik. Man kan fråga sig vad det beror på att det finns så få utvärderingar som genererats med utgångspunkt från den stora mängd av handlingsproblem, som uppbyggnaden, utformningen och genomförandet av den svenska arbetsmarknadspolitiken rimligen måste ha varit förknippad med. Vad som här efterlyses är inte i första hand metodutvecklande studier utan undersökningar, som bygger på i stort sett redan tillgängliga metoder och som kan förbättra underlagen för klart identifierade aktörers ställningstaganden till tydligt angivna, faktiskt upplevda handlingsproblem.

Riksdag och regering behöver underlag för de övergripande beslut som fattas på den nivån. Också skattebetalarna och väljarna har intresse av utvärderingar, som gäller arbetsmarknadspolitiken i stort och som belyser konsekvenserna av de olika alternativ, som ställs mot varandra i den politiska debatten. För beslutsfattarna på olika nivåer inom AMV aktualiseras andra typer av handlingsproblem, som innebär behov av däremot svarande bedömingsunderlag. Också förmedlingarnas kunder – enskilda individer och företag eller andra organisationer – har behov av underlag för sina ställningstaganden. Man kan då fråga sig varför det finns så få praktiska tillämpningar av sådana metoder som utvärderingsforskningen gjort tillgängliga och som skulle kunna användas för att förbättra de i olika sammanhang erforderliga beslutsunderlagen.

Sådana tillämpade studier ställer ofta stora krav på de berörda aktörernas aktiva medverkan i speciellt initierings- men också i genomförande- och tolkningsprocesserna. Eftersom de åsyftade metoderna ofta är "tillgängliga" endast för personer med ett visst specialistkunnande, krävs också ett väl fungerande samspel mellan beslutsfattare och sådana specialister/utvärderare: Varje enskild studie är i allmänhet förknippad med en rad särskilda praktiska och principiella problem. En viss grad av anpassning eller vidareutveckling av de "i stort sett redan tillgängliga" metoderna är därför nästan alltid erforderlig. Det är möjligt att svaret på frågan varför det finns så få tillämpningar av tillgängliga utvärderingsmetoder i viss mån kan sökas i bristfälliga initieringsinsatser inom ramen för existerande system för ledning och styrning av verksamheten och i frånvaron av ett väl fungerande

samspel mellan beslutsfattare och utvärderare.

Vad gäller AMV har vi tidigare sagt att det kan vara så att man på de olika nivåerna inom organisationen alltid tycker sig ha fullt upp med dagsaktuella problem och inte anser sig böra ägna tid och andra resurser åt att initiera studier, som möjligen, men på ett från början svårförutsägbart sätt, kan förbättra underlaget för framtida beslutsfattande, i synnerhet om man inte själv förfogar över det kunnande som dylika studier kräver. Då blir det naturligtvis lätt så att de krav på dokumentation av och motiveringar för bedriven eller planerad verksamhet, som ställs av överordnade organ, tar sig uttryck främst i beskrivningar av vad man gjort och tänker göra och av uppnådda resultat samt i argumenteringar för dels faktiskt valda, dels planerade handlingssätt. Dessa dokumentationer och motiveringar, och de analyser de nödvändiggör, kan självfallet vara mycket värdefulla, särskilt om resultatredovisningarna och argumenteringarna görs målrelaterade och problemorienterade. Men frånvaron av systematiska, dokumenterade utvärderingar tycks ha lett till frånvaro av ett tydligt alternativtänkande: Man argumenterar *för* vissa handlingssätt utan att tydliggöra vad det är som man därmed argumenterar *mot*. Det är dock möjligt att det grundläggande orsakssambandet är det omvända: Att det är frånvaron av ett etablerat alternativtänkande som medför frånvaron av utvärderingar.

Konsekvenser av reformeringen av budgetprocessen?

Det är möjligt att den nu pågående reformeringen av budgetprocessen inom statsförvaltningen, inklusive AMV, kan innebära bl.a. en avsevärt utökad användning av utvärderingar inom ramen för de politiska och administrativa beslutsprocesserna. I synnerhet den "fördjupade anslagsframställning", som ska lämnas vart tredje år, ställer stora krav på analyser av bedriven och planerad verksamhet. Den ska innehålla tre avsnitt: 1. Förslag, 2. Verksamhetens inriktning och 3. Utgångspunkter (se SFS 1989:400). I avsnittet *Utgångspunkter* ska en resultatanalys, en framtidsanalys och en resursanalys redovisas i sammandrag. I resultatanalysen ska analyseras hur prestationerna har utvecklats och förhållit sig till de insatta resurserna och i vilken omfattning de har bidragit till att nå syftet med verksamheten. I framtidsanalysen ska analyseras, för de närmast följande åren, hur myndighetens verksamhet behöver förändras med hänsyn till krav på anpassning till nya förhållanden. I resursanalysen ska analyseras vilka förutsättningar som myndigheten har att möta de framtida kraven.

I avsnittet *Verksamhetens inriktning* ska redovisas bl.a. vilka förändringar som bör prioriteras inom ramen för givna planeringsförutsättningar och vilka huvudsakliga åtgärder som krävs för att genomföra dessa förändringar. Dessutom sägs följande (våra kursiveringar):

> *Olika handlingsalternativ* för verksamhetens inriktning *skall* därvid redovisas. För *varje alternativ* skall redovisas kostnader och andra konsekvenser.

Här finns alltså ett tydligt krav på alternativtänkande och effektutvärderingar. Vad gäller avsnittet *Förslag* sägs bl.a. följande:

> Anslagsframställningen skall innehålla beräkningar av kostnadskonsekvenser och beskrivningar av andra konsekvenser av förändringar som föreslås.

Också detta innebär ett krav på alternativtänkande och effektutvärderingar.

I avsnitt 7.2.5 ovan efterlystes såsom normala och självklara inslag i planeringen och uppföljningen av verksamheten dels "preciserade formuleringar av aktuella eller förestående, faktiskt upplevda val- och avvägningsproblem", dels "explicit redovisade bedömningar av vilka för- och nackdelar, inklusive vilka kostnader, som olika, faktiskt aktualiserade handlingsalternativ är förknippade med i relation till varandra, och redovisningar av underlagen för dessa bedömningar". Vad som sägs i den nya budgetförordningen ligger uppenbarligen helt i linje med detta. Vi efterlyste emellertid också "av de berörda organen själva initierade undersökningar som syftar till identifiering och precisering av aktuella eller förestående handlingsproblem och till förbättringar av underlagen för de erforderliga bedömningarna". Vad man kan hoppas på är att den reformerade budgetprocessen ska stimulera till, eller framtvinga, sådana undersökningar. Man kan dock inte vara säker på att så blir fallet. Det har hänt förr att likartade förhoppningar, t.ex. beträffande den s.k. programbudgeteringen, inte till fullo infriats.

Förutsättningar för fler och bättre utvärderingar

Den reformerade budgetprocessen ger dock avsevärt förbättrade förutsättningar för en intensifierad utvärderingsverksamhet. Men vad som också krävs för ett utnyttjande av dessa förutsättningar är att behovet av och kraven på utvärderingar tas på allvar av i första hand de centrala myndigheterna och att motsvarande synsätt förs vidare ut i organisationen. Kontrollen av olika organs agerande bör inkludera också granskningar av i vad mån man där gör vad som rimligen kan begäras för att förbättra bedömningsunderlagen, t.ex. genom utnyttjande av befintliga studier och datakällor eller genom undersökningar, som organen själva initierar. Det måste klargöras att försummelser därvidlag, t.ex. en obenägenhet att använda delar av tillgängliga resurser för utvärderingar, kan komma att uppfattas som en misshushållning med dessa resurser. Vidare krävs att man på de olika nivåerna inom organisationen får reella möjligheter att i praktiken utnyttja befintliga kunskapskällor och att medverka i initieringen och genomförandet av undersökningar, som är relaterade till de egna handlingsproblemen.

Vad som kan begränsa dessa reella möjligheter är bl.a. bristande tillgång på erforderligt specialistkunnande. Ett sätt att göra sådant tillgängligt är att inom organisationen inrätta – eller att förstärka där redan befintliga – särskilda enheter, som har till uppgift att tillhandahålla sådant specialistkunnande och att samverka med organisationen i övrigt vid initieringen, genomförandet och utnyttjandet av studier av olika slag, bl.a. utvärderingar. Åtskilliga uppgifter av nyss antydda slag kan dock med fördel skötas av vissa från de verkställande myndigheterna fristående organ, t.ex. av typ

EFA. Framför allt när det gäller studier som kräver forskarkompetens kan institutioner eller andra arbetsenheter vid universitet och högskolor ges möjligheter och stimuleras att medverka. Rent praktiskt krävs under alla omständigheter ett effektivt och smidigt fungerande system för kontakter mellan å ena sidan beslutsfattare och administratörer och å andra sidan erforderliga specialister.

Ett problem i sammanhanget kan vara att även studier, som avser att ge svar på till synes "enkla" och väldefinierade utvärderingsfrågor, ej sällan blir komplicerade och kostsamma. Om studierna dessutom tar lång tid i anspråk och leder till svårtolkade resultat, som på grund av bl.a. tidsåtgången framstår som föga vägledande för beslutsfattandet vid den tidpunkt då de föreligger, kan en viss grad av skepsis gentemot utvärderingar hos beslutsfattarna framstå som möjlig att förstå.

Men vad det i första hand gäller att eliminera är försummelser att utnyttja de möjligheter som ändå finns att med hjälp av relativt välutvecklade metoder och inte alltför komplicerade studier trots allt *förbättra* underlagen för nödvändiga ställningstaganden. Dessutom finns det anledning att återigen påminna om behovet av långsiktig metodutveckling, bl.a. sådan som tar sikte på att utveckla just enkla och i praktiken hanterbara metoder för uppföljningar och utvärderingar. Därvid finns det anledning att också uppmärksamma behovet av för de aktuella syftena ändamålsenliga databaser.

Möjligheterna att tillämpa olika utvärderingsmetoder begränsas ofta av brist på erforderliga data. Befintliga databaser är ofta inte tillräckligt innehållsrika eller tillförlitliga. Dessutom kan det ofta vara svårt för forskarna att hitta och få tillgång till sådana datakällor som faktiskt redan finns.[21]

Som torde ha framgått förutsätter många utvärderingar att man har tillgång till detaljerade "bakgrundsdata" för enskilda individer. Vad som behövs är ofta "longitudinella" databaser, d.v.s. uppgifter om hur individernas arbetsmarknadssituation m.m. ser ut och förändras under en tidsrymd, som ej sällan bör omfatta flera år.

Användning av bristfälliga data kan medföra låg precision i bl.a. erhållna beskrivningar och effektskattningar. Utveckling av för utvärderingar lämpliga databaser, och förbättringar av forskarnas möjligheter att hitta och få tillgång till redan befintliga databaser, måste därför tillmätas stor betydelse. Därvid måste kvalitetsaspekterna noggrannt uppmärksammas. Också kvaliteten hos redan befintliga och ofta okritiskt använda datakällor bör bli föremål för studier, som kan ge underlag för förbättringar.

7.5 Några sammanfattande synpunkter

Diskussionerna av olika utvärderingsbegrepp och -metoder i avsnitt 7.1 och exemplifieringarna i avsnitt 7.3 visar att det finns relativt beprövade och praktiskt användbara metoder för utvärderingar av arbetsförmedlingsverksamhet och annan arbetsmarknadspolitik. Särskilt framhålls de möjligheter

[21] Synpunkter på behovet av dataunderlag för olika slag av utvärderingar finns i Björklund (1989a), speciellt avsnitt 6.2.

som finns att basera dylika utvärderingar på kontrollerade försöksverksamheter. Därvid betonas vikten av en mycket omsorgsfull planering, som redan från början inkluderar utvärderingsaspekterna och som tydliggör försökens roll i besluts- och genomförandeprocesserna.

Det framhålls emellertid också att tillgängliga metoder för utvärderingar praktiskt taget aldrig kan ge vad som uppfattas som tillräckliga underlag för beslut och ställningstaganden. Det konstateras att det finns ett mycket stort behov av en fortsatt utveckling av metoder för utvärderande studier. Några olika möjligheter därvidlag diskuteras i avsnitt 7.4. Samtidigt framhålls att det finns stora möjligheter att genom tillämpningar av redan tillgängliga metoder trots allt *förbättra* aktörernas underlag för sina bedömningar.

Framställningen i avsnitten 7.2 och 7.4 framhäver behovet av utvärderingar, som har tydliga anknytningar till de på olika nivåer och av olika aktörer inom den nuvarande organisationen, som bygger på målstyrning och decentralisering, i praktiken upplevda handlingsproblem. Till nämnda aktörer bör därvid räknas också sådana arbetssökande och arbetsgivare, som på ett eller annat sätt utnyttjar förmedlingens tjänster. Som tänkbara orsaken till att det finns så få utvärderingar som genererats utifrån upplevda behov av förbättrade beslutsunderlag anges, vid sidan av bristen på adekvata metoder, svaga incitament, brist på resurser som uppfattas som tillgängliga för utvärderingar, brist på specialistkunnande och frånvaro av en etablerad och väl fungerande samverkan med personer eller inrättningar hos vilka det erforderliga kunnandet finns.

Avslutningsvis konstateras att reformeringen av budgetprocessen inom statsförvaltningen, med de krav denna innebär, ger förutsättningar för en intensifierad utvärderingsverksamhet baserad på ett tydligt alternativtänkande. Samtidigt framhålls vikten av att man vid tillämpningen av den nya budgetförordningen tillser att kraven på analyser och utvärderingar tas på allvar på alla nivåer inom organisationen och att man där får reella möjligheter att utnyttja olika kunskapskällor och att initiera och medverka i studier, som anknyter till de egna handlingsproblemen. Det sistnämnda förutsätter bl.a. att man tillförs erforderligt specialistkunnande eller att man ges möjligheter och förmås att etablera en väl fungerande samverkan med personer eller inrättningar, som besitter sådant kunnande.

Litteraturförteckning

Arbetsmarknadsdepartementet, 1989, "Arbetsförmedlingen i ett framtidsperspektiv", rapport från en arbetsgrupp, oktober 1989.

Arbetsmarknadsstyrelsen, 1983, *Arbetsförmedling med ADB-resurser - rappport 8*, Stockholm.

Arbetsmarknadsstyrelsen, 1987, "Särskild rapport inför treårsbudgeten".

Behrenz, L., 1989, "Att mäta effekter av en åtgärd mot långtidsarbetslöshet", CAFO, Högskolan i Växjö.

Behrenz, L., Delander, L. och Nyberg, E., 1989, "Förstudie till utvärderingen av 1987 års personalförstärkning till arbetsförmedlingen", CAFO, Högskolan i Växjö.

Berglind, H., Bergroth, A. och Cederwärn, J., 1989, "Samverkan socialtjänst – arbetsförmedling, Utvärdering av ett samverkansförsök i Stockholm", Högskolan i Östersund.

Björklund, A. and Moffitt, R., 1987, "The Estimation of Wage Gains and Welfare Gains in Self-Selection Models", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. LXIX, No. 1, Feb. 1987.

Björklund, A., 1988, "What Experiments are Needed for Manpower Policy?", *Journal of Human Resources*, Vol. 23, No. 2, Spring 1988.

Björklund, A., 1989a, *Klassiska experiment inom arbetsmarknadspolitiken*, Forskningsrapport, Industriens utredningsinstitut, Stockholm.

Björklund, A., 1989b, "Evaluation of Labour Market Training Programs – the Swedish Experience", stencil, Industriens utredningsinstitut, Stockholm.

Delander, L., 1981, "Platsförmedling som jämställdhetsinstrument", AMS, Stockholm.

Delander, L., 1982, "Sysselsättningseffekter av utökade förmedlingsinsatser för invandrare", AMS, Stockholm.

Delander, L. och Niklasson, H., 1987a, *Metoder för evalueringar av arbetsmarknadspolitik*, NAUT-rapport 1987:4, Nordiska Ministerrådet, Köpenhamn.

Delander, L. och Niklasson, H., 1987b, "Ekonomiska aspekter på Stockholmsprojektet", CAFO, Högskolan i Växjö.

Engström, L., Löfgren, K.-G. och Westerlund, O., 1988, "Intensified Employment Services, Unemployment Durations and Unemployment Risks", *Umeå Economic Studies* No 186.

Heckman, J. J. and R. Robb, jr., 1985, "Alternative Methods for Evaluating the Impact of Interventions – an Overview", *Journal of Econometrics*, 30, 239–267.

Henning, R. och Ramström, D., 1989, *Förvaltningsförnyelse*, Carlssons, Stockholm.

Höjgård, S. och Vlachos, V., 1989, "Arbete åt unga handikappade", Nationalekonomiska institutionen vid Lunds universitet, Lund.

Ohlsson, H., 1988, *Cost-benefit Analysis of Labor Market Programs*, Umeå Economic Studies, University of Umeå.

Ohlsson, H. och Westerlund, O., 1987, (under medverkan av Löfgren, K.-G.), "Effekterna av Malmfältsdelegationens arbete", *Umeå Economic Studies* No. 178.

Ramström, D. och Pihlgren, G., 1985, "Arbetsmarknad i norr – en utvärdering vid den särskilda förmedlingen i Malmfälten", Bohlin och Strömberg Företagskonsult, Stockholm.

Riksrevisionsverket, 1989, "Rekryteringsstöd", Stockholm.

Schröder, L. och Sehlstedt, K., 1989, *Språngbräda till arbete*, EFA, Stockholm.

SFS 1989:400, *Budgetförordning*; utfärdad den 27 april 1989.

SOU 1978:60, *Arbetsmarknadspolitik i förändring*.

SOU 1984:31, *Arbetsmarknadspolitik under omprövning*.

SOU 1988:41, *Tidig och samordnad rehabilitering*.

Vlachos, V., 1988, "Lönebidrag för arbetshandikappade", Nationalekonomiska institutionen vid Lunds universitet, Lund.

KUNGL. BIBL.
1990-07-04
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1990

Kronologisk förteckning

1. Företagsförvärv i svenskt näringsliv. I.
2. Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. S.
3. En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. U.
4. Transportrådet. K.
5. Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. Fö.
6. Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. UD.
7. Lagstiftning för reklam i svensk TV. U.
8. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. S.
9. Kostnader för fastighetsbildning m. m. Bo.
10. Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. SB.
11. Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. U.
12. Meddelarrätt. Ju.
13. Översyn av sjölagen 2. Ju.
14. Långtidsutredningen 1990. Fi.
15. Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. Fö.
16. Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. K.
17. Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. UD.
18. Lag om folkbokföringsregister m.m. Fi.
19. Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. S.
20. Välfärd och segregation i storstadsregionerna. SB.
21. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. ME.
22. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. ME.
23. Tomträttsavgäld. Bo.
24. Ny kommunallag. C.
25. Konkurrensen inom livsmedelssektorn. C.
26. Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. Fö.
27. Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. K.
28. Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. C.
29. Tobakslag. S.
30. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Ju.
31. Perspektiv på arbetsförmedlingen. A.

Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. [10]
Välfärd och segregation i storstadsregionerna. [20]

Justitiedepartementet

Meddelarrätt. [12]
Översyn av sjölagen 2. [13]
Översyn av upphovsrättslagstiftningen. [30]

Utrikesdepartementet

Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. [6]
Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. [17]

Försvarsdepartementet

Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. [5]
Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. [15]
Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. [26]

Socialdepartementet

Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. [2]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. [8]
Handikapp och välfärd? - En lägesrapport . [19]
Tobakslag. [29]

Kommunikationsdepartementet

Transportrådet. [4]
Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. [16]
Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. [27]

Finansdepartementet

Långtidsutredningen 1990. [14]
Lag om folkbokföringsregister m.m. [18]

Utbildningsdepartementet

En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. [3]
Lagstiftning för reklam i svensk TV. [7]
Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. [11]

Arbetsmarknadsdepartementet

Perspektiv på arbetsförmedlingen. [31]

Bostadsdepartementet

Kostnader för fastighetsbildning m. m. [9]
Tomträttsavgäld. [23]

Industridepartementet

Företagsförvärv i svenskt näringsliv. [1]

Civildepartementet

Ny kommunallag. [24]
Konkurrensen inom livsmedelssektorn. [25]
Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. [28]

Miljö- och energidepartementet

Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. [21]
Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. [22]

KUNGL. BIBL.
1990 -07- 04
STOCKHOLM

RAPPORTER FRÅN EFA

1 Att utvärdera arbetsmarknadspolitik, SOU 1974:29
2 Arbetsmarknadspolitik i förändring, SOU 1978:60
3 Labour Market Policy in Transition, An English Summary, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet 1978
4 Dokumentation från ett seminarium kring arbetsmarknadspolitisk forskning, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet 1979
5 Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik i Sverige och Västtyskland. Rapport från ett internationellt jämförande forskningsprojekt, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet 1980
6 Forskning kring arbetsmarknadspolitikens effekter – ett forskningsprogram, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet 1980
7 Arbetsmarknadspolitik under debatt – Tio forskares syn på arbetsmarknadsproblem. Liber Förlag 1982
8 Arbetslöshet och hälsa – en socialmedicinsk studie av byggnadsarbetare i Luleåregionen, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet 1983
9 Nya metoder inom utvärderingsforskningen, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet 1983
10 Sorti med garanti – en studie av Projekt 80 i Göteborg, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet 1984
11 Arbetsmarknadspolitik under omprövning, SOU 1984:31
12 Labour Market Policy under Reconsideration, Summary of a report from the Delegation for Labour Market Policy Research EFA, Arbetsmarknadsdepartementet 1984
13 Seminarium kring arbetsmarknadspolitisk forskning, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet 1985
14 Ett arbetsmarknadspolitiskt forskningsprogram, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet 1985
15 EFA's Research Programme, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet 1985
16 Labour Market Policy and Labour Market Dynamics – The Swedish Case, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet 1988
17 Labour Market Policy in Transition – Trends and Effectiveness in the Federal Republic of Germany, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet 1988
18 Labor Market Policies and Employment Patterns in the United States, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet 1988
19 Språngbräda till arbete? En utvärdering av beredskapsarbete, rekryteringsstöd och ungdomsarbete, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet 1989
20 On the Composition and Outcome of Swedish Labour Market Policy, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet 1989
21 Perspektiv på arbetsförmedlingen, SOU 1990:31

ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.
INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.