

En effektiv arbetsförmedling

-matchning, resursfördelning och drivkrafter

Fredrik Jansson Dahlén

Working Paper 2009:4

Arbetsförmedlingens Working Paper serie presenterar rapporter som rör analys av arbetsmarknadens funktionssätt och effekter av arbetsmarknadspolitiska insatser. Rapporterna är pågående arbete och författarna tar tacksamt emot synpunkter.

Working papers kan laddas ned från
www.arbetsformedlingen.se

Arbetsförmedlingens huvudkontor
Forskningsenheten
113 99 Stockholm
E-post: forskningsenheten@arbetsformedlingen.se

En effektiv arbetsförmedling

- matchning, resursfördelning och drivkrafter

Fredrik Jansson Dahlén*

3 december 2009

Sammanfattning

Denna promemoria diskuterar grundläggande förutsättningar att bedriva en effektiv arbetsförmedlingsverksamhet. Slutsatserna är att arbetsmarknadspolitiken på ett tydligt sätt måste peka ut vilka individer som ska ges olika former av stöd. Resurstilldelningen måste ske utifrån en bedömning av olika individers behov av stöd för att återvända till ett arbete. Därtill måste arbetsförmedlare ges drivkrafter att använda tilldelade resurser på effektivast möjliga sätt. Två faktorer ses som centrala i sammanhanget. Det ena är att de arbetssökande poängsätts utifrån ett transparent system (profilering/targeting) och att resurser tilldelas utifrån denna poängsättning. Det andra är att det samtidigt utformas ett belöningsystem som belönar arbetsförmedlare eller arbetsförmedlingskontor som klarar att placera arbetssökande i arbete snabbare än vad profileringen bedömt att det går. Därmed skulle en mer effektiv resursallokering och resursanvändning kunna åstadkommas. Rapporten utformar inte systemen i detalj men ger grunderna för en fortsatt diskussion och analys.

*fredrik.jansson-dahlen@arbetsformedlingen.se

1 Inledning¹

Ibland behöver arbetsmarknaden hjälp för att fungera på bästa möjliga sätt. Imperfekt information om arbetssökande och presumtiva vakanser anges ofta som hinder för att sänka jämviktsarbetslösheten och därmed nå den högsta möjliga sysselsättningen i varje konjunkturläge. Tillgången på information begränsas också många gånger av både sökande och arbetsgivare. Det syns inte minst i att många arbetsgivare väljer informella informationskanaler då de rekryterar. Det är då inte i första hand den kvantitativa mängden information som är det främsta problemet. Det handlar snarare om hur kvalitativ och trovärdig information förmedlas på bästa sätt.

Tanken att informationsprocessen både har en kvantitativ och kvalitativ dimension och att den kvalitativa dimensionen i grunden handlar om trovärdighet analyseras i [9]. Där framhålls att de flesta arbetsgivare har en stark preferens för att använda information från informella nätverk då de rekryterar personal. En förklaring är att det problem som arbetsgivaren ställs inför vid en rekrytering inte primärt är att komma i kontakt med så många sökande som möjligt. Snarare är de intresserade att finna ett fåtal personer som är tillräckligt intressanta för fortsatt grundlig undersökning. Många av de krav som företagen ställer på sökande, och de sökanaler som används, kan betraktas som metoder för att nå relativt få, men kvalificerade, sökande. Detta har implikationer för hur en effektiv förmedlingsverksamhet bör vara utformad och denna promemoria kommer att diskutera detta närmare.

Ett sätt att sprida information och para ihop aktörer utifrån önskemål är genom förmedlingsverksamhet. I Sverige erbjuds arbetssökande och arbetsgivare tjänsten avgiftsfritt genom den offentliga arbetsförmedlingen. Ändå finns det en marknad för bemanningsföretag eller privata förmedlare som tar betalt för motsvarande tjänst av arbetsgivare (det är inte tillåtet att ta betalt av arbetssökande för förmedlingstjänster i Sverige). Om det bara var mängden information som var avgörande för valet av rekryteringskanal

¹Rapporten är en pm som ursprungligen skrevs under 2008 som en underlagsrapport till Kostnadseffektivitetsprojektet på Arbetsförmedlingen. Vissa justeringar har införts för att hantera några av de institutionella förändringar som skett under 2008 och 2009. De generella slutsatserna är dock oförändrade.

skulle man ha förväntat sig att alla använde den offentliga avgiftsfria arbetsförmedlingen. Så är dock inte fallet. Företag anlitar bemanningsföretag, rekryteringskonsulter och annonserar i dagspress. Det finns således anledning att tro att rekryteringsprocessen är förenad med andra kostnader som den offentliga förmedlingens avgiftsfria tjänster inte uppväger.

Ett exempel är att inte alla arbetssökande individer vänder sig till förmedlingen (se exempelvis [[4]]). Förklaringarna kan vara att det kan ta tid innan de får den hjälp de behöver, det kan finnas en förväntan att förmedlingen inte kan ge det stöd de tror sig behöva, eller att de har egna kontakter som är fullt tillräckliga för att finna det jobb de är intresserade av. Att inte alla sökande vänder sig till förmedlingen innebär samtidigt att inte alla arbetsgivare har intresse att vända sig till förmedlingen. Detta blir särskilt uppenbart om det är speciella grupper av sökande som inte finns att nå där. Att vända sig till en kanal med stor spridning kan också leda till alltför många sökande och en indirekt extra kostnad i rekryteringen genom att hanteringen blir mer tungrodd.

För arbetsgivarens del är inte heller informationsspridningen (annonseringen) den enda kostnaden i rekryteringen. Annonseringen följs sedan av en urvalsprocess och en bedömning av olika individers lämplighet. Kostnader uppstår således i flera led än vad den offentliga arbetsförmedlingen är inblandad i. Förmedlingsaktörer som erbjuder flera av dessa tjänster kan alltså bli anlitade av arbetsgivare om det minskar deras totala rekryteringskostnader. Det är alltså fullt rationellt att välja avgiftsbelagda förmedlingstjänster där det minskar den totala rekryteringskostnaden.

Utifrån överväganden av detta slag kan man också finna förklaringar till att olika individer och företag väljer olika rekryteringskanaler. Den offentliga arbetsförmedlingen tenderar att förmedla jobb till yrken där antalet sökande är fler och möjligheterna att hitta ersättare är större. Det kan också vara så att det rör sig om arbetsuppgifter där en felrekrytering har mindre kortsiktiga effekter, exempelvis om det rör sig om tillfälliga anställningar. Privata rekryteringskonsulter förmedlar oftare specialisttjänster där kostnaderna för en ”felaktig” rekrytering är större. Annonser i dagspress kan vara en effektiv metod att finna ombyttessökande, dvs. personer som redan har en

anställning och som inte har tid att besöka förmedlingen. I samband med en ökad tillgång till internetbaserad förmedling finns emellertid anledning att förvänta att denna tidsfaktor blir mindre belastande. Bemanningsföretag, som är en speciell form av förmedlingsaktör, förmedlar jobb av tillfällig karaktär där arbetsgivaren inte är beredd att ta kostnaden för ett omfattande rekryteringsarbete.

Denna promemoria tar sin utgångspunkt i rekryteringsprocessen, vilket är grunden för hela matchningsproblematiken på arbetsmarknaden. Den kommer också att diskutera insatser av utbildande karaktär och/eller stödande av svaga grupper vilket är en viktig faktor för att arbetslöshet inte ska urholka kompetens eller skapa utslagning från arbetsmarknaden av arbetslösa personer. En grundhypotes är att med fler personer som betraktas som ”effektiv” arbetskraft, desto större är förutsättningarna att generera nya arbetstillfällen. I promemorian diskuteras också hur arbetsförmedlingsverksamhet kan organiseras för att öka möjligheterna till matchning på arbetsmarknaden och hur personer med svag ställning på arbetsmarknaden kan ges ökade möjligheter att finna en anställning. Särskild vikt kommer att läggas vid de incitament som finns för att arbeta effektivt, och vilka verktyg som kan göras tillgängliga för att mäta effektivitet och att rikta insatser mot rätt personer.

Arbetsförmedling kommer att användas som ett samlande begrepp för de tjänster som erbjuds för att förmedla information mellan arbetssökande och arbetsgivare. Det gäller både arbetsförmedlingsverksamhet som bedrivs av den offentliga arbetsförmedlingen och av kompletterande aktörer. I de fall som den offentliga arbetsförmedlingen, exklusive kompletterande aktörer, diskuteras kommer den att kallas för just detta.

Matchningsproblematiken

Lösningen på matchningsproblemet är att på kortast möjliga tid tillsätta en ledig plats med en passande sökande. För den långsiktiga konkurrensen på arbetsmarknaden är även en del av lösningen att matchningen görs med den person som står längst ifrån arbetsmarknaden men som ändå har den

kompetens som krävs för en viss plats. Till detta kan olika insatser vidtas för att anpassa utbudet till den efterfrågan som finns idag eller med stor säkerhet kan förutses. Omfattningen på insatserna måste bedömas utifrån hur mycket resurser som krävs, och hur mycket produktionen ökar till följd av insatsen. Det senare handlar i grunden om kostnadseffektivitet, något som avhandlas i en annan promemoria.

Matchningsproblematiken kan delas upp i två delar, dels den direkta informationsspridningen, dels de insatser som arbetsförmedlingen kan och optimalt bör vidta för att påverka matchningsprocessen.

Informationsspridning

Information har en mycket speciell funktion på arbetsmarknaden. Genom att bygga en infrastruktur där arbetsgivare och sökande kan hitta relevant information om varandra kan matchningen förbättras. Alla kan då ta direkt kontakt med den person eller det företag som uppfyller de krav som ställs. Risken för bristsituationer kan därmed minskas. Det kan eventuellt också resultera i en övermäktig mängd ansökningar hos arbetsgivaren. I så fall finns det skäl att tro att arbetsgivarna agerar för att begränsa urvalet. Det kan de göra antingen genom att ställa högre krav på de sökande än tjänsten egentligen kräver eller genom att försöka begränsa informationsspridningen. Det kan således finnas ett rationellt motiv till att inte göra informationen helt synlig. Ur ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv innebär dock tillbakahållanden information att individer med i alla avseenden rätt kvalifikationer för en tjänst stängs ute från möjligheten att rekryteras till tjänsten och att matchningen riskerar att bli sämre.

En infrastruktur som innehåller all relevant information är sällan möjlig att upprätthålla. Den information som behöver förmedlas är inte bara av kvantitativ art utan de kvalitativa aspekterna är ofta mycket viktiga i rekryteringsprocessen. En arbetsgivare som tänker rekrytera vill inte primärt komma i kontakt med så många sökande som möjligt utan hitta ett fåtal personer som är tillräckligt intressanta för fortsatt grundlig undersökning [11]. Att arbetsgivarna vill nå relativt få men kvalificerade sökande kan man

se genom de krav som företagen ställer på sökande och de sökanaler som används.

Den kvalitativa dimensionen handlar i grunden om trovärdighet [9]. Därför har de flesta arbetsgivare en stark preferens för att använda information från informella nätverk när de rekryterar personal. Mycket av den avgörande informationen i rekryteringstillfället förmedlas genom personliga möten av olika slag. Detta syns bland annat i vilka rekryteringskanaler som oftare resulterar i en matchning [1]. Det framgår också av att arbetsgivare många gånger är villiga att betala för en rekryteringstjänst, trots att Arbetsförmedlingens tjänster är avgiftsfria. Det finns fler kostnader i rekryteringsprocessen än kostnaden för att annonsera efter personal.

Man kan alltså räkna med att arbetsgivarna många gånger håller tillbaka information. Det borde därför inte komma som någon överraskning att andelen jobb som annonseras rikstäckande och till Arbetsförmedlingen är mindre än 100 procent.[2] Man kan förvänta sig att en formell annonsering blir vanligare ju svårare det är att komma i kontakt med en viss typ av kompetens. Valet av informationskanal påverkas också av vilken förväntan som finns på att komma i kontakt med en viss typ av kompetens. Man kan därför ställa sig frågan om det ens är önskvärt att 100 procent av de lediga platserna ska göras synliga för alla aktörer på arbetsmarknaden. Avvägningen måste göras i termer av hur mycket effektivare matchningen blir och relatera detta till kostnaderna som uppstår med en mer synlig annonsering.

Å ena sidan ställer man sig frågan om rekryteringsprocessen påverkas överhuvudtaget. Även då informationen är tillgänglig för alla finns en slutlig urvalsprocess i varje rekrytering. Det är således fullt möjligt att det ändå är samma person som blivit anställd även om användandet av ytterligare en sökanal genererat ytterligare sökande. I sådana situationer var informationen sannolikt tillräckligt synliggjord från början. Ytterligare insatser för att öka spridningen var inte nödvändig.

Å andra sidan finns det situationer där en avgränsning kan förhindra att den mest produktiva arbetskraften fördelas till varje plats. Nära relaterat till detta är också betydelsen av ett gott kontaktnät. Personer med ett gott kontaktnät gynnas av att informationen begränsas medan övriga

riskerar att distanseras ytterligare ifrån arbetsmarknaden. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv måste avvägningen inkludera huruvida arbetsgivaren faktiskt lyckas rekrytera den bästa arbetskraften, och i vilken utsträckning en annan allokering av arbetskraften förhindrar att vissa personer distanseras från arbetsmarknaden.

Hur förhåller sig då en arbetsförmedling till denna situation? Att informationen är tillbakahållen är en realitet. Att brist på trovärdiga kontaktnät på arbetsmarknaden kan medföra att fullt kvalificerade personer blir ratade av arbetsgivare bara för att de saknar en trovärdig uppbackning är också en realitet.² Bedömningen är att en aktiv arbetsförmedling måste säkerställa att platser som begränsas i alltför stor utsträckning kommer en större del sökande till del samtidigt som de sökande som saknar trovärdiga kontaktnät ges sådana. I den traditionella förmedlingsverksamheten, och kanske i ännu högre grad i de nyare internetbaserade sökdataserna, blir inte problemen med trovärdighet lösta på ett självklart sätt. De bygger inte upp gångbara kontaktnät för dem som saknar sådana. Detta är en uppgift som Arbetsförmedlingen eventuellt skulle kunna överbrygga genom att intensifiera sina arbetsgivarkontakter och sin branschkunskap. Tillgången till internetdatabaser förstärker inte heller nödvändigtvis transparensen av lediga platser då vissa arbetsgivare fortfarande väljer snävare sökområden för att undvika kostnader som följer med många ansökningar.³

För arbetsgivarens vidkommande är det kvalitativ information som är slutligt avgörande i rekryteringsprocessen och arbetsförmedlingen kan göra en skillnad om de påverkar vem som kommer i fråga i den slutliga urvalsprocessen. Arbetsgivarens problem är, som beskrivits i en tidigare fotnot,

²Problemet kan illustreras genom att arbetsgivaren står inför valet av två personer. Kravet är en kompetens på 0,7 (på en skala mellan 0 och 1). Den första vet arbetsgivaren, med hjälp av trovärdiga referenser, har kapaciteten 0,7. Den andra personen har kapaciteten 0,9 men saknar referenser. För arbetsgivarens del finns tidigare erfarenhet att personer med samma meriter brukar vara antingen en 0,9 eller en 0,3. I genomsnitt blir då kapaciteten 0,6 vilket är lägre än första personens och även lägre än det krav som platsen ställer. Om arbetsgivaren vill vara på den säkra sidan faller då valet på den förste, fastän den andra är mer kompetent. Detta är en form av statistisk diskriminering som också noteras i avsnittet om coaching.

³Detta problem kan dock sannolikt begränsas med effektivare sökmotorer och tydligare avgränsningar i sökord.

att minimera risken att göra en felaktig rekrytering. Det finns enligt vår bedömning två instrument som en förmedlingsaktör har till sitt förfogande och som kan användas för att minska osäkerheten kring informationen i rekryteringsprocessen. Det ena är ett arbetssätt där varje enskild förmedlare arbetar mot både sökande och företag för att på så vis ha kännedom om både dolda jobb och om de sökandes faktiska egenskaper. Det kräver djupa kunskaper om både de arbetssökande samt nära och förtroliga kontakter med ett begränsat antal företag. På detta vis kan trovärdighetsproblem minskas, eftersom arbetsförmedlaren kan garantera den kvalitativa information som krävs i rekryteringsprocessen. Det andra instrumentet är effektiva subventioner som kan kompensera företagen för den risk de tar genom att anställa en person vars produktivitet förväntas vara lägre. Subventioner har fördelen att kompensera för den högre kostnad ett företag riskerar genom att anställa en sådan person. Den sökande ges möjligheten att få referenser från en arbetsgivare och på så sätt förvandla ett dåligt kontaktnät till ett kontaktnät som ökar förutsättningarna att få en stabil position på arbetsmarknaden. Dessa resonemang återkommer då arbetssättet i bemanningsföretag och i privata arbetsförmedlingar diskuteras.

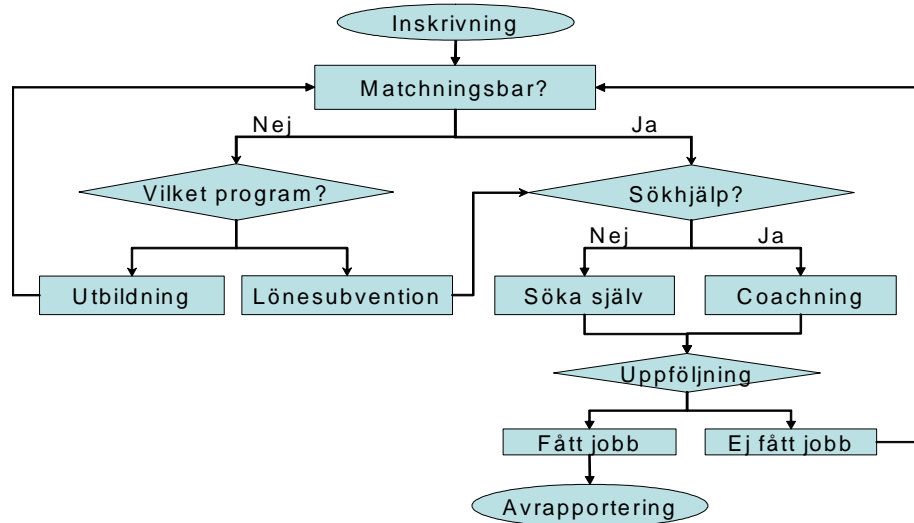
Arbetsmarknadspolitiska insatser

En mer specifik form av arbetsmarknadspolitik är den del av politiken som inte handlar om informationsförmedling utan som handlar om förutsättningarna att anpassa utbudet av arbetskraft till den efterfrågan som finns eller som förväntas inom en relativt snar framtid. De arbetsmarknadspolitiska insatserna är av olika slag och det är lämpligt att separera dem på ett tydligt sätt. Det finns tre huvudsakliga kategorier. En första del handlar om löne-subventioner, dvs. att locka fram tjänster åt personer som kan göra arbetet men som av någon anledning bedöms ha lägre produktivitet eller som alltför osäkra kort att anställa. Den andra delen handlar om direkta kvalifikationer eller färdigheter hos individerna. Den tredje handlar om individstödjande verksamhet, något som kan kategoriseras under rubriken coachning. Mixen mellan dessa insatser måste vara avvägda så att de avspeglar behoven på

arbetsmarknaden. Utbildningsinsatser ska dels riktas för att motverka att det uppstår brist eller flaskhalsar i företagets rekryteringsprocess, och dels riktas för att undvika att individer förlorar i humankapital och på sikt blir en mindre attraktiv arbetskraft. Subventioner å andra sidan ska användas för personer som saknar förutsättningar att konkurrera om jobb på grund av att de har egenskaper som gör att arbetsgivarnas kostnader i samband med anställningen blir högre än för andra individer. Det kan röra sig om anpassning av arbetsplatsen, inköp av olika arbetsredskap eller att individens kompetens är så osäker att arbetsgivaren inte vågar rekrytera personen om risken därmed är att produktionen blir lidande. Coachning handlar så slutligen om personer som har de förutsättningar som krävs för ett arbete, kanske i kombination med subventioner och utbildning, men där arbetsgivarna sorterar bort dem ändå. De kanske blir bortsorterade på grund av fördomar, för att de saknar ett gångbart kontaktnät eller för att deras personliga egenskaper gör att de inte lyckas framhäva sig i konkurrens med andra människor. Mycket talar för att coachning är som mest verkningsfullt om en förmedlingsaktör arbetar med nära och förtroliga kontakter med arbetsgivare och arbetssökande, och denne därigenom kan agera utvidgat kontaktnät för arbetslösa som egentligen har de kvalifikationer som arbetsgivaren behöver.

Dessa tre instrument, som alla i slutändan ska resultera i en matchning kan illustreras med en bild (se figur 1). Bilden är ett processschema som beskriver indelningsprocessen som bör ske på en arbetsförmedling. Den lägger således en grund för kategoriseringen av de personer som söker sig till arbetsförmedlingen.

I denna typ av processinriktning av verksamheten finns implicit en tydlig beskrivning av vilket servicebehov de personer som söker sig till arbetsförmedlingen har. Utifrån denna uppdelning skulle således arbetsförmedlaren göra en bedömning, utifrån några givna kriterier, av vilket stöd en nyinskriven person behöver eller förväntas behöva framöver. På en aggregerad nivå är det enkelt att dela in personerna i grupper, och ange hur stor andel som tillhör vilken grupp. På detta vis finns en tydlig koppling mellan denna form av kategorisering och en dimensionering av arbetsmarknadspolitiken utifrån resurstilldelning. En sådan kategorisering har inte skett på



Figur 1: Kartläggning av servicebehov för nyinskrivna vid en förmedling.

något systematiserat sätt då arbetsmarknadspolitiken har tilldelats resurser, och inte heller när de tilldelade resurserna har fördelats till offentliga arbetsförmedlingskontor eller till kompletterande aktörer. Bedömningen på individnivå är svårare men innefattar naturligtvis den professionalism som förmedlingsyrket kräver. Beslutet kan, som det också görs i vissa länder, understödjas med olika expertsystem som utformats för ändamålet. Avsnitt fyra kommer att se närmare på sådana.

Först ska de tre huvudsakliga insatserna som en arbetsförmedlare har till hands diskuteras. Utifrån figur 1 är den första bedömningen huruvida individen bedöms som matchningsbar eller inte. Detta är ett grundläggande informationsuppdrag. Genom att systematiskt kartlägga dels individens kompetens och egenskaper, dels arbetsmarknadens behov av personens kunskaper görs en bedömning om huruvida personen är matchningsbar. Matchningsbar skulle något förenklat kunna beskrivas som att individen har de kvalifikationer som behövs för en anställning, att efterfrågan faktiskt finns

och att personen är konkurrenskraftig i varje avseende som en arbetsgivare rimligtvis kan begära. Konkurrenskraften innefattar här kostnader som uppstår som en sidoeffekt av anställningen, exempelvis att arbetsplatsen behöver anpassas eller att det uppstår andra kostnader som minskar företagets avkastning för personens arbete och därför påverkar viljan att rekrytera personen. Bedömningen görs förutsättningslöst, mot alla på marknaden förekommande arbetsuppgifter. Många av dem som bedöms vara matchningsbara klarar sig utan särskilda insatser från arbetsförmedlingen och kan söka själv eventuellt med hjälp av arbetsförmedlingens självserviceinstrument. För vissa av de matchningsbara kan dock coachningsinsatser för att understödja exempelvis ett svagt eget kontaktnät vara motiverade.

Om personen inte bedöms vara matchningsbar, krävs det grovt räknat endera av två insatser. Antingen behövs en kvalifikationshöjande utbildning som gör personen matchningsbar, eller så behöver personen någon form av subvention för att motverka låg produktivitet eller andra kostnader som följer med denna persons situation som andra personer inte är belastade med.⁴ Här avstår vi ifrån att diskutera subventioner som är riktade mot att skapa ny efterfrågan, eftersom dessa får anses ligga utanför den arbetsmarknadspolitiska sfären. Utbildningen kan därefter antingen medföra att personen blir matchningsbar, alternativt att ytterligare stöd i form av utbildning eller subventioner visar sig nödvändiga.

En effektiv arbetsförmedling minimerar den sammanlagda tiden från inskrivning till avrapportering med minsta möjliga resursanvändning. En rundgång där individen ideligen återvänder som ej matchningsbar är ineffektiv användning av resurser. En missbedömning av matchningsbarheten kan likaså innebära långa tider i eget sökande som inte är samhällsekonomiskt försvarbar. Insatser för dem som klarar sig själva är också en ineffektiv

⁴Det skulle naturligtvis kunna vara så att personen faktiskt är behov av stöd ifrån någon annan instans än från den offentliga arbetsförmedlingen. Figuren fångar inte upp den situationen utan fokuserar på de individer som bedöms kunna matchas efter de insatser som arbetsmarknadspolitiken erbjuder. Insatser som relaterar till arbetsförmedlingens uppdrag inom arbetslöshetsförsäkringen är heller inte inkluderade i figuren. Insatser som i någon form kontrollerar att även självgående individer uppfyller kraven för arbetslöshetsersättning kan behöva göras löpande.

användning av resurserna, eftersom tiderna inte kortas utan bara genererar kostnader. Detta perspektiv står i stark kontrast till att bara se på arbetslöshetstider för arbetslösa. Det står också i stark kontrast till att bara mäta hur många sökande som får jobb, eftersom det inte hanterar huruvida förmedlingens insatser har påverkat mängden. Genom att studera hela processen, och med den alla insatser som individerna fått, och räkna in hela tiden en person finns på arbetsförmedlingen får man en mer rättvis bild av hur resurskrävande och kostnadseffektiv förmedlingsprocessen faktiskt är.

De följande tre underavsnitten ska närmare precisera vad de olika insatserna faktiskt innebär och vilken typ av personer som vanligtvis förväntas komma i fråga för dessa.

Utbildning

Det säger sig självt att det är viktigt att individer har den kompetens som krävs för någon anställning. I annat fall diskvalificeras personerna från möjligheten att bli rekryterade. En uppgift för arbetsmarknadspolitiken är att förse arbetsmarknaden med den arbetskraft som behövs i produktionen. Det ordinarie utbildningssystemet löser majoriteten av de utbildningsbehov som finns, men det uppstår ständigt situationer där personers kompetens föråldras och där arbetsgivare är i behov av en kompetens snabbt som det reguljära skolväsendet inte hinner förse dem med på kort sikt. Arbetsmarknadsutbildningen har spelat, och kommer rimligtvis även fortsättningsvis att spela en viktig roll i detta. Det finns här avvägningar att göra. Bristyrken och flaskhalsar avhjälps genom att genomföra snabba utbildningsinsatser. För detta krävs också personer som på kortast rimliga tid kan lära sig uppgifterna. Ju tidigare det är möjligt att förutsäga en kommande brist desto större förutsättningar blir det att utbilda personer som står längre ifrån den typen av kvalifikationer. Ju senare man upptäcker bristen desto mer kvalificerade personer blir man tvungen att utbilda för att hinna möta bristen. Brist är centralt i sammanhanget, om det inte råder brist blir situationen annorlunda men ändå inte oviktig.

En effektivt fungerande arbetsmarknad har god balans mellan utbud

och efterfrågan inom olika branscher och mellan olika regioner. Det är alltså för balansens skull viktigt att det finns en tendens till att öka utbudet på områden där efterfrågan är relativt större i förhållande till sökande jämfört med områden där situationen är den omvända. Det är aldrig så att arbetsmarknaden kan generera jobb till alla omedelbart. Det uppstår alltid en viss väntan eftersom de arbetslösa så gott som alltid är fler än de vakanser som genereras under ett avgränsat tidsintervall. Säg att det finns 1000 arbetslösa inom yrkesområde A och 500 arbetslösa inom yrkesområde B och att det skapas 50 nya vakanser i varje period i område A och 100 nya i område B. Chansen att få ett jobb i område A är då $50/1000 = 5\%$ varje period. Detta skulle innebära att risken att bli långtidsarbetslös i gruppen var nära 75%.⁵ Chansen att få jobb i område B skulle vara $100/500 = 20\%$, och risken att bli långtidsarbetslös 30%. Om man då skulle utjämna sannolikheten att få jobb skulle man föra över 500 personer från område A till område B. Sannolikheten skulle då bli lika stor i båda grupperna, dvs 10%, och risken för långtidsarbetslöshet skulle bli utjämnad mellan de två sökandegrupperna. Detta skulle också öka konkurrensen om de jobb som finns och sannolikt öka mängden vakanser totalt och således sänka arbetslösheten snabbare på sikt.

För en arbetsförmedlingsverksamhet är det således viktigt att det finns en samlad överblick över behoven av kompetens på arbetsmarknaden och att det finns ett fördelningssystem om lockar fram en effektiv organisation för att avgöra vem som ska ges kvalifikationshöjande insatser och hur stor denna volym bör vara totalt.

Subventioner

Subventioner finns i olika former. Det kan handla om lönebidrag, anställning i skyddade jobb, eller olika former av anställningsstöd. Omfattningen av dessa är stor och har varit så under långa tider. Det är viktigt att användningen av dessa tydliggörs. Utifrån det schema som skissades i figur 1 bör subventionen användas där personen annars inte bedöms som matchningsbar. Detta gäller i några olika situationer. Det gäller när personen har

⁵För beräkningsformel se sid. 3096 i [10]

lägre produktivitet än andra sökande inom yrkesområdet. En form av lägre produktivitet gäller nyexaminerade som behöver en tids upplärning i arbetet innan de presterar maximalt. Det gäller då arbetsgivaren är osäker på personens kompetens och behöver en subvention för att uppväga denna risk. Det kan också gälla om arbetsgivaren behöver anpassa arbetsplatsen eller produktionsprocessen på något sätt för att personen ska bli lika produktiv som motsvarande sökande från andra grupper.⁶ En bedömning av detta slag är naturligtvis förenad med undanträngningseffekter. Det skapas ingen ny efterfrågan genom subventionen utan någon annan tvingas avstå ifrån platsen.

Coachning

Coachning används i denna skrift som en benämning på sådant förmedlingsarbete som syftar till att hjälpa en person att söka arbete. Grunden för en effektiv coachning är att personen faktiskt har den kompetens som krävs för att bli anställd, dvs personen måste vara matchningsbar. Personens svårigheter hänger istället samman med att hon saknar ett kontaktnät eller har någon annan personlig egenskap som minskar möjligheterna att bli anställd fastän kompetensen är tillräcklig. En effektiv coachning måste då innefatta några grundläggande faktorer som berördes i diskussionen om informationskanaler ovan. Det måste bygga på en genuin kunskap om personens förutsättningar och kompetens. Det måste också bygga på en genuin kunskap om arbetsgivarens behov. Förtroliga kontakter mellan arbetsförmedlare å ena sidan och arbetsgivare och sökande å den andra är avgörande. Eftersom det handlar om matchning bör fokus primärt ligga på just matchning. Parallellt med detta kan det förekomma annan form av individstödande verksamhet i form av personlig rådgivning, mentorskap, insatser för att höja självkänsla mm. Men grunden är att personen är matchningsbar och att hon inte bedöms kunna få en anställning på egen hand inom en rimlig tidsrymd.

⁶En förutsättning för att lönesubventionen alls ska vara nödvändig är dock att det finns någon form av lönestelheter på arbetsmarknaden så att inte lönen anpassas direkt till den förväntade produktiviteten. En liknande mekanism skulle uppstå om individen har ersättningar av annan form som minskar viljan att sänka sina löneanspråk i tillräcklig omfattning.

I sammanhanget är det viktigt att punktera en föreställning som ibland lyfts fram: Den att man måste arbeta med arbetsgivarkontakter och initialt erbjuda dem med starka sökande för att i nästa rekrytering lyckas sälja in en svagare sökande. Bokstavligt tolkat är detta synsätt inte förenligt med en samhällsekonomiskt effektiv arbetsförmedling, och riskerar att undergräva förtroendet för de sökandes kompetens. Arbetsgivare måste i varje stund erbjudas sökande som har tillräcklig kompetens för arbetsuppgiften och en ”svagare” sökande måste först ges den utbildning eller subvention som krävs för att i nästa steg coacha in denna person, nu med tillräckliga kunskaper, hos arbetsgivaren. Däremot kan det vara så att en arbetsförmedlare initialt kan behöva skapa trovärdighet i att leverera tydligt kvalificerade sökande, vilket i en förlängning även ger trovärdighet i att sortera ut kvalificerade sökande som annars riskerar ’statistisk diskriminering’ (jfr fotnot 2).

Arbetsgivarna

Processschemat i figur 1 har utelämnat arbetsgivarna. Implicit antar det att arbetsförmedlingen känner till de lediga platser som finns och de arbetsgivare som är intresserade av att rekrytera. Självfallet finns det, liksom med de sökande, en tendens till att det är de företag som vänder sig till arbetsförmedlingen som får olika former av stöd. Det skulle vara möjligt att resonera i termer av motsvarande servicedifferentiering då det gäller arbetsgivare. Här måste man emellertid vara noggrann med vilken service som en offentlig arbetsförmedling faktiskt har i uppdrag att ge en arbetsgivare. Det är exempelvis inte den offentliga arbetsförmedlingens uppdrag att överta en arbetsgivares personalfunktion, dvs göra intervjuer, rangordna sökande, mm. Uppdraget är att erbjuda arbetsgivaren personer som har lämpliga kvalifikationer för ett jobb. Men hela denna diskussion är viktig att ha i tankarna och inte minst i relation till de tjänster som bemanningsföretag och privata arbetsförmedlingar kan tänkas erbjuda för att öka sin attraktivitet i ett rekryteringsärende. Den fördjupade diskussionen får emellertid anstå till en senare rapport.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan man konstatera att en effektiv arbetsförmedling måste ha en klar bild av vilka personer som ska ges vilket stöd. Detta är en grundläggande förutsättning. Arbetsmarknadspolitiken har inte getts förutsättningar att arbeta på detta sätt under lång tid. Resurser har även under goda år haft en övervikt mot programinsatser framför direkta förmedlingsinsatser. De direkta förmedlingsinsatserna har därtill varit i form av att ge arbetssökande vid arbetsförmedlingen motivation att söka jobb. Tidsstudier har visat att den förmedlartid som läggs ned på företagskontakter är relativt begränsad. Det är dessutom vanligt att arbetsförmedlingar specialiserar arbetet med företagskontakter och förlägger det på enskilda förmedlare. Urifrån dessa observationer dras slutsatsen att en förhållandevis liten av förmedlarresurserna används för att skapa kontaktytor mellan sökande och arbetsgivare med målsättningen att förmedla kvalitativ information, dvs sådan information som arbetsgivare tenderar att bedöma som viktigast i rekryteringssituationen. Utifrån processschemat i figur 1 är det uppenbart att arbetsförmedlingen bör tilldelas resurser motsvarande den fördelning av sökande som skrivs in, dvs den svårighetsgrad som de sökande bedöms ha vid matchningsbedömningen. Med många sökande som klarar sig utan stöd minskar behoven av programresurser och stödjande insatser väsentligt. Men en effektiv resursfördelning måste sannolikt också kompletteras med drivkrafter för att i varje stund använda dessa resurser på effektivast möjliga sätt. Detta diskuteras mer ingående i nästa avsnitt.

Resursfördelning och drivkrafter

Förra avsnittet diskuterade hur matchningen fungerar på arbetsmarknaden och vilka insatser som kan användas av en arbetsförmedling för att understödja denna matchningsprocess. Omfattningen av insatserna är beroende av sammansättningen av de sökande och vilket behov av stöd de i grunden har. Kunskaper om denna sammansättning låter oss på ett mer stringent sätt diskutera både vad förmedlingsarbetet måste innefatta för att skapa en

effektiv matchning på arbetsmarknaden och hur stora resurser som behövs.

Det är min uppfattning att det under lång tid saknats effektiva styr-sig-naler inom arbetsmarknadspolitiken ifråga om vilka personer som ska prioriteras i situationer när fler konkurrerar om givna resurser. Det finns en prioriteringsordning som säger att vissa grupper ska vara överrepresenterade i förhållande till sin gruppstorlek, som utrikesfödda, funktionshindrade, ungdomar och långtidssjuka. Det har från tid till annan också funnits mål i verksamheten som sätter gränser för vilka man kan ge program för att det ska vara möjligt att uppnå vissa resultat, det gäller exempelvis arbetsmarknadsutbildningen där 70 procent av deltagarna skulle ha jobb 90 dagar efter avslutad utbildning. Båda sätten att hantera styrningen av resurser riskerar att arbetsförmedlingen ger stöd till individer som är relativt sett starkast inom respektive grupp, dvs personer som ofta klarat sig bra även utan insatsen. Följden blir en verksamhet som sannolikt inte är kostnadseffektiv. Styrinstrumenten måste ge drivkrafter att satsa resurser på de personer som är i störst behov av insatsen, och på sådana personer som faktiskt får hjälp av den. Intäkten som följer av insatsen är de minskade framtida kostnaderna för arbetsmarknadspolitiken eller den ökade produktion som följer av insatsen.

I detta avsnitt diskuteras drivkrafter i offentlig förmedlingsverksamhet och det görs utifrån en privat arbetsförmedlingsaktörs perspektiv. Anledningen är att vinstdrivande verksamhet i konkurrens ofta har starka drivkrafter att arbeta med minsta möjliga resursåtgång för att uppnå bästa möjliga resultat, att maximera skillnaden mellan intäkter minus kostnader (vinsten). I likhet med offentligt finansierad arbetsförmedlingsverksamhet kvarstår dock urvalsproblemet, att individer med bättre position många gånger är mer lönsamma att arbeta med vid en given resurstilldelning.⁷ Resonemanget sker därför ur perspektivet hur man kan fördela resurser utifrån individens faktiska svårigheter och hur man uppnår ett mervärde för samhället i arbetsförmedlingsprocessen. Vi inleder med att diskutera bemanningsföretags och privata arbetsförmedlingsaktörers mål och arbets-sätt. Det ger en förståelse för vad som skapar värden i förmedlingprocessen.

⁷Detta gäller i minst lika stor grad resurstilldelningen till kompletterande aktörer.

Därefter diskuteras hur man skapar drivkrafter att arbeta med de personer som skapar ett samhälleligt mervärde för insatserna. Mervärdet, eller vinsten som en privat aktör skulle eftersträva, är central eftersom det inte går att motivera insatser som kostar mer än de ger tillbaka. Särskild vikt kommer att läggas på de metodstöd som finns för resurstilldelning, sk. profilering och targeting.

Förmedlingsaktörer

Arbetsförmedlingar finns i många former vilka kan vara vinstdrivande, ideella eller statliga. Finansieringen kan också vara av olika former, den kan komma från kunder, medlemsavgifter eller staten. Statligt finansierad verksamhet behöver inte vara statlig utan kan om man så vill vara privat (jfr. kompletterande aktörer inom arbetsförmedlingsverksamheten). Om man bortser ifrån den offentliga arbetsförmedlingen finns flera typer av förmedlingsaktörer som verkar i Sverige eller internationellt.[13] Det finns rekryteringskonsulter, uthyrningsfirmor, personalkonsulter, rekryteringsföretag, trygghetsråd, ideella hjälporganisationer och fackföreningar. Rekryteringskonsulter (headhunters) eller ideella organisationer fokuserar ofta på specifika yrkesgrupper eller individer. Headhunters är ofta inriktade på chefstillsättningar, medan olika hjälporganisationer riktar sig mot individer med sociala problem. Fackföreningar är oftare inriktade på specifika yrkesgrupper eller branscher och då specifikt för sina medlemmar. Rekryteringsfirmor eller personalkonsulter koncentrerar sig på sökandeurval. Bemannings- eller uthyrningsföretag är bara indirekt kopplade till matchning. Då det handlar om uthyrning som sedan övergår i en mer permanent anställning på det hyrande företaget blir uppdraget mer likt privat arbetsförmedling. Trygghetsråden har en mer specifik roll där deras verksamhet finansieras av företag som sagt upp personal.

Generellt anses de privata förmedlingsaktörerna ha starkare incitament att förmedla jobb än vad en offentlig förmedling har. Anledningen är att det finns ett vinstmotiv, vilket gör att ineffektiva arbetssätt undviks i möjligaste mån. Vinsten, dvs. överskottet mellan intäkter och kostnader, är vanligtvis

ett mycket bra verktyg för att mäta framgång. Om kostnaderna är högre än intäkterna går det inte att driva verksamheten på någon längre sikt. En nackdel med vinsten som framgångsmått är emellertid att det lockar till att arbeta med enkla grupper och att avstå ifrån att investera i osäkra eller mer långsiktiga lösningar för individer med större stödbehov. Sådana längre insatser kan eventuellt vara samhällsekonomiskt lönsamma, men inte företagsekonomiskt försvarbara på kort sikt. För en offentlig verksamhet, där det inte finns några tydliga intäkter att relatera till kostnaden, är det svårare att dimensionera verksamheten. Det är också svårare att finna drivkrafter för att bedriva en mer kostnadseffektiv verksamhet om det inte finns något entydigt värde i exempelvis en matchning.

I syfte att klargöra vilka prioriteringar som ligger bakom olika förmedlingsaktörers verksamhet och vilka skillnader som finns gentemot en offentlig förmedling diskuteras, dels indirekta förmedlingsaktörer i form av bemanningsföretag, dels mer direkt förmedlingsverksamhet. Diskussionen sker utifrån incitament och prioriteringar av kunder.

Bemanningsföretag

Ett bemanningsföretag är ett vinstdrivande företag. Deras inkomster kommer ifrån att hyra ut sina anställda till andra företag som tillfälligt behöver fylla en vakans. Bemanningsföretagen arbetar vanligtvis med intensiva arbetsgivarkontakter. En stor del av arbetstiden går åt till försäljningsarbete där det handlar om att finna kunder att hyra ut sina anställda till. De lyckas också att hyra ut den arbetskraft de anställt. Detta är emellertid inte samma sak som att säga att de är effektivare än andra förmedlingsaktörer att finna arbete åt personer. De anställer självklart en mängd personer som i så stor utsträckning möjligt speglar förutsättningarna att "placera" personer i jobb.

För sina framtida möjligheter att hyra ut arbetskraft är det viktigt att personen de erbjuder har nödvändig kompetens. I de fall personen ändå inte fungerar på det hyrande företaget kan man byta ut personen mot någon annan. Alldeles uppenbart fyller denna procedur en funktion i ekonomin ef-

1. Företag som ägnar sig åt att förmedla arbete i en snävare mening (få arbetskraftsefterfrågan och arbetsutbud att mötas)
 - (a) Avgiftsbaserad arbetsförmedling,
 - (b) Företag inriktat på att rekrytera för anställning i utlandet,
 - (c) Företag specialiserade på att rekrytera anställda från utlandet
2. Företag som hyr ut arbetskraft.
 - (a) Personaluthyrningsföretag
 - (b) Agenturer för kontraktsarbetare
 - (c) Bemanningföretag
3. Företag som erbjuder vissa tjänster i rekryteringsarbetet.
 - (a) Headhuntingföretag
 - (b) Outplacementföretag (typ trygghetsråd, trygghetsstiftelse)
 - (c) Job search konsulter
 - (d) Personalkonsulter
4. Företag som ursprungligen ägnat sig åt annan verksamhet men såsom en utvidgning av denna har börjat med uppgifter av arbetsförmedlingskaraktär
 - (a) Utbildnings- och placeringsföretag
 - (b) Job shops
 - (c) Plats- eller arbetssökandeannonsföretag
 - (d) Jobbdatabasföretag

Till dessa kan läggas internetbaserade databaser vilka inte fanns då ILO gjorde sin kategorisering.

Figur 2: Typer av aktiviteter som kan sorteras in under benämningen privata arbetsförmedlingar, ILO (1994)

tersom det finns en betalningsvilja hos de hyrande arbetsgivarna. Om detta relateras till den offentliga arbetsförmedlingens arbete blir några avgörande skillnader genast uppenbara. En första skillnad är att den offentliga arbetsförmedlingen inte anställer de arbetslösa, det sker således inte någon urvalsprocess där den offentliga arbetsförmedlingen har möjlighet att välja vilka individer de ska arbeta med. Bemanningsföretaget har ingen skyldighet att anställa någon de inte tror kan fungera i ett hyrande företag. En andra skillnad är att den offentliga arbetsförmedlingen inte skriver något kontrakt med arbetsgivare de förmedlar en sökande till, annat än om anställningen är i någon form av lönesubvention. Det är arbetsgivaren som har det avgörande beslutet och som står för alla kostnader om rekryteringen visar sig felaktig ur deras synvinkel. Den funktion på den offentliga arbetsförmedlingen som kommer närmast detta arbetssätt är praktikplatser, där arbetsgivaren kan prova på en person under en tid med viss subvention. En tredje skillnad rör att bemanningsföretagen inte har tillgång till subventionsinstrument för att locka hyrande arbetsgivare med. Detta skulle naturligtvis kunna lösas med att en del av den offentliga arbetsförmedlingens resurser fördes över till bemanningsföretag. Men bemanningsföretag har tenderat att betrakta lönesubventioner med stor skepsis (ex. akademikerprojektet). En förklaring är att förekomsten av en subvention signalerar att personen i fråga inte är fullt produktiv i arbetsuppgiften och att detta kan minska trovärdigheten för kompetensen hos dem som hyrs ut av bemanningsföretaget.

Ett alternativt sätt att betrakta frågan och att tydliggöra relationen mellan bemanningsföretagets arbete och en offentlig arbetsförmedling är att vända på perspektivet. Skulle ett bemanningsföretag kunna överta delar av arbetsförmedlingens roll? Det är inte uppenbart att så skulle vara fallet. Bemanningsföretaget anställer som sagt den mängd personer de kan finna avkastning för och deras rykte på uthyrningsmarknaden ställer krav på vilka de anställer. Således kan de inte ta över en generell förmedlingsfunktion, de är beroende av tillgången av sökande med rätt kvalifikationer, något de gärna ser att en arbetsförmedling förser dem med. Som en parentes kan nämnas att det rimligtvis finns ett underliggande motstånd ifrån bemanningsföretagens sida att en offentlig eller privat arbetsförmedling utvidgar

sina arbetsgivarkontakter eftersom det ger bemanningsföretaget konkurrensnackdelar.

Det tidigare sagda antyder att konkurrensutsättning av arbetsförmedlingsverksamheten inte går genom bemanningsföretaget, så länge som deras inkomster kommer ifrån dem som hyr arbetskraft. Att bemanningsföretagen å andra sidan skulle vara intresserade av att bedriva privat arbetsförmedling är en annan fråga. Med möjligheten att bredda sin verksamhet mot att även förmedla jobb uppstår eventuellt en situation med stordriftsfördelar.

Något som också är intressant i sammanhanget är huruvida bemanningsföretag är intresserade av att bedriva programverksamhet. Om det råder en bristsituation på specifik arbetskraft kan det eventuellt finnas förutsättningar för ett bemanningsföretag att bedriva någon form av egeninitierad arbetsmarknadsutbildning. De har starka incitament att hålla uppsikt över sina kunders efterfrågan och har därför intresse att bedöma bristsituationer på ett tidigt stadium. Med tillgång till utbildningsresurser är det möjligt att de skulle kunna vara ett komplement till den offentliga arbetsförmedlingens utbildningsinsatser.

Privata arbetsförmedlingar och kompletterande aktörer

Privata arbetsförmedlingar blev tillåtna på den svenska arbetsmarknaden 1993. De har emellertid inte rätt att ta betalt för sina tjänster av arbetssökande. Deras omfattning har varit begränsad till någon procentenhet av alla anställningar under ett år. Att omfattningen är låg hänger sannolikt samman dels med att verksamheten finansieras genom avgifter för arbetsgivare som anlitar deras tjänster, dels med förekomsten av en offentligt finansierad arbetsförmedling. En avsaknad av en offentlig arbetsförmedling skulle emellertid med all sannolikhet inte ha resulterat i en lika omfattande verksamhet i privat regi. Personer med små egna resurser skulle avstå ifrån att anlita en förmedling om det var avgiftsbelagt, och arbetsgivare som rekryterar till enklare arbetsuppgifter skulle också avstå om kostnaderna för förmedlingsstödet bedömdes som för stort. En avgiftsfinansierad förmedlingsverksamhet skulle helt enkelt resultera i en underdimensionerad verksamhet där många

skulle avstå och på så sätt minska alla andras värde av att delta. Fler skulle vinna på att alla deltog, och deltagandet begränsas ändå till dess avgiften sjunkit till noll.

Finansieringen av förmedlingsverksamhet genom offentliga medel ger alltså förutsättning för ett livligare informationsutbyte och att fler finner det lönt att delta. Att finansieringen sker genom offentliga medel måste emellertid inte tolkas som att verksamheten måste bedrivas i offentlig regi. Det är inte ovanligt att verksamhet av olika slag kontrakteras till externa aktörer. Detta är naturligtvis också i princip möjligt inom förmedlingsverksamhet vilket nu också sker sedan våren 2008. En förutsättning är emellertid att aktörerna omges med tydliga spelregler så att verksamheten blir så kostnadseffektiv som önskvärt. Med en resurstilldelning som även kom privata förmedlingsaktörer till del finns det anledning att förvänta att intresset skulle öka betydligt, men intresset ligger i möjligheten att finna en avkastning (vinst) för verksamheten.⁸ Vinstmotivet är den grundläggande skillnaden mellan en privat och en offentlig arbetsförmedling, och det gäller oberoende av om verksamheten är finansierad med avgifter eller med offentliga medel.

Kostnadseffektivitet

Förmedlingsverksamhet ska vara kostnadseffektiv vilket innebär att de resurser som sätts in ska motsvaras av någon avkastning. Det är då viktigt att avkastningen på ett mycket tydligt sätt kan identifieras. Det finns fördelar med att diskutera förmedlingsverksamhet utifrån ett vinstdrivande företags perspektiv. Vinsten ligger i att skillnaden mellan de tilldelade resurserna och kostnaderna för att bedriva förmedlingsverksamheten (lönekostnader, lokal-kostnader, resekostnader, o.d.y) blir positiv. I princip finns det då vinster att göra genom att arbeta med enkla fall, där förmedlingsagentens insats är ringa men resultatet i form av jobb uppnås. Detta är emellertid inte kostnadseffektivt för samhället. Vad som krävs är att det dels finns en tydlig bedömning av hur stora insatser respektive sökande kan behöva, dels en

⁸Under hösten 2007 genomfördes försöksverksamhet med kompletterande externa aktörer inom förmedlingsverksamheten. Verksamheten byggs ut ytterligare under loppet av 2008.

uppföljning som garanterar att personen faktiskt fått ett jobb (vilket är det naturliga resultatet av arbetet). Detta är grundläggande krav för att garantera att en privat arbetsförmedling bedrivs på ett samhällsekonomiskt lönsamt sätt. Det intressanta med jämförelsen är att det i grunden naturligtvis borde ställas exakt samma krav på en offentlig förmedling, eftersom finansieringen och det tänkta resultatet är desamma i båda fallen.

Oavsett hur man organiserar en förmedlingsverksamhet finns det således skäl att poängsätta arbetslösa för att på ett tydligt sätt göra skillnad på vem som ska ges vilket stöd och för bedömningen av hur mycket resurser som ska läggas på olika individer eller individgrupper. Idag tillämpas resursfördelningen på ett annat sätt i Sverige. Resurserna tilldelas utifrån en bedömning av den samlade arbetsbelastningen på en arbetsförmedling, huvudsakligen mätt i form av antalet arbetssökande. Denna resurstilldelning skulle, liksom det finns ett flertal internationella exempel på, kunna tilldelas på individbasis och således i större utsträckning kunna ta hänsyn till lokala skillnader i arbetsmarknad och sökandesammansättning. I detta avsnitt diskuteras två sådana instrument, en enklare variant som kallas ”profilering” och en mer genomgripande som brukar kallas ”targeting”.

Som redogjordes i avsnitt två är en viktig faktor för att bedriva effektiv arbetsmarknadspolitik att rätt personer ges det stöd som är mest lämpat för deras behov vid olika tidpunkter. Att personer ges program eller jobbsökarstöd som inte förbättrar deras chanser eller som inte förbättrar matchningen är onödig användning av resurser. I förmedlingsarbetet ingår uppdraget att definiera vilka individer som är i behov av vilka stöd, det sker i tjänsten Fastställ tjänst. Av flera skäl finns det emellertid anledning att strukturera denna kunskap på ett systematiskt sätt. Internationellt, i exempelvis Nederländerna, Australien och Schweiz, så finns s.k. Profilerings- eller Targetingsystem. Dessa är statistiska expertsystem som samlar in information och utifrån goda exempel i historiska jämförelser delar in personer i olika behovsgrupper (se exempelvis [5], [7], [12]). Ett försök i Schweiz uppskattade att andelen som fått jobb efter ett program kunde öka med upp till 9 procentenheter om förmedlarna hade haft stödet att dela in personerna i behovsgrupper.[5]

Systemet kan också användas för att dimensionera insatserna. Med en stor mängd starka individer borde en förskjutning av resurserna göras mot fler jobbsökarinsatser. Med en stor mängd svaga individer sker förskjutningen mot mer kostnadskrävande insatser. Ett särskilt problem som förmedlare möter är att avgöra hur länge olika personer förväntas bli arbetslösa. Eftersom varje förmedlare arbetar med ett begränsat antal arbetslösa och som kan ha mycket olika förutsättningar kan det ta många år att skaffa sig den intuitiva kunskapen om vilka personer som behöver vilket stöd. Med många nyanställda arbetsförmedlare kan detta bli ett betydande effektivitetsproblem. Användning av expertsystem, där statistiska modeller klargör hur individer med olika karakteristika, på olika arbetsmarknader med olika tillgång till lediga jobb brukat klara sig ger en viktig hjälp för att på ett tidigt stadium sortera ut de individer som är i behov av olika insatser. På det viset kan insatserna sättas in tidigare i arbetslöshetsperioden istället för att vänta. Samtidigt undviker man att 'låsa in' personer i program som inte kommer att förbättra deras position på arbetsmarknaden.

Utöver möjligheten att dimensionera insatserna för olika individer kan man också använda metoden för att poängsätta olika individer i förhållande till varandra och ställa upp prioriteringsordningen för olika individer. Att prioritera individer är något som görs varje dag på den offentliga arbetsförmedlingen men det är inte självklart att prioriteringen följer en mall som är kostnadseffektiv.

Profilering

Profilering är den enklare formen av statistiskt stöd för att bedöma vilka personer som är i behov av stöd för att inte riskera långa tiders arbetslöshet. Metoden går ut på att genom statistiska jämförelser utifrån historisk erfarenhet avgöra om en person riskerar att bli långtidsarbetslös eller inte. Genom att göra denna bedömning när en person skrivs in på arbetsförmedlingen ges förutsättningar att sätta in stöd i ett tidigt stadium, för dem som är i behov av detta. Ett sådant stöd har tre viktiga användningsområden.

1. En hjälp för arbetsförmedlaren, att snabbt få stöd i bedömningen av

en persons svårigheter på arbetsmarknaden och att insatser kan sättas in utan onödig tidsspillan. Detta minskar risken för att personer ges onödiga insatser, samtidigt som de som är i behov av stöd får det snabbare.

2. Ett stöd för resursfördelningen. Genom att det på central nivå går att få en bild av hur många individer som förväntas bli långtidsarbetslösa får man en fördelning av andelen personer med behov av stöd eller ej på lokala arbetsmarknader. Detta ger bättre förutsättningar att dimensionera arbetsmarknadspolitiken. Kontor med relativt större mängd svåra sökande ges en större del av tillgängliga resurser. Systemet kan enkelt anpassas till hur länge man är beredd att låta en person gå arbetslös utan att en insats från arbetsförmedlingen sätts in. Metoden är lika tillämplig för resurstilldelning till såväl offentlig arbetsförmedling som kompletterande aktörer.
3. Ett instrument för likabehandling. Genom att ha en tydlig mall för hur personer med vissa personkaraktistika bör prioriteras ökar förutsättningarna för att personer med samma förutsättningar vid arbetsförmedlingar i olika delar av landet ges likartat stöd.

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) har i samverkan med Arbetsförmedlingen utvecklat verktyg för profilering som ger förutsättningar att genomföra detta på förmedlingsnivå [6]. Verktyget testades under hösten 2007 på arbetsförmedlingarna i Gävleborgs län.⁹ Verktyget användes också för att fördela en mindre del av förvaltningsmedlen under budgetåret 2008.

Targeting

Profileringsinstrumentet ger förutsättningar att bedöma vilka individer som riskerar att bli långtidsarbetslösa. Sätillvida ges förutsättningen att grovt

⁹Utvärderingen av försöket löpte i två steg, dels en intervjuundersökning med arbetsförmedlare som använt instrumentet, dels en uppföljning av sökande som blivit profilerade. Rapporter sammanställdes under 2008, dels i projektets slutrapport dels i [[3]].

fördela de arbetssökande i grupperna ”klarar sig själva” eller ”behov av stöd”. Det ger dock ingen information om *vilka* insatser som är mest lämpade för olika personer, och är alltså inte användbart som resursfördelningsinstrument för mer kostnadskrävande insatser. Åter är det möjligt att tänka i banorna av hur man skulle fördela exempelvis utbildningsresurser till en privat arbetsförmedling, utan att riskera att tilldela för små resurser, eller att ge onödigt mycket resurser till ”enkla” grupper.¹⁰

Principen för targeting är att genomföra effektmätningar av varje tänkbart program och mäta hur olika personkaraktäristika påverkar utfallet. Sedan värderas effekten i varje program för varje arbetssökande utifrån dennes personliga karaktäristika. Det program som förväntas ge den snabbaste återgången till arbete bedöms som mest lämpligt. För vissa individer kan det optimala programmet vara att ingen insats ges. Då denna rangordning är gjord tilldelas resurser utifrån den givna budget som arbetsmarknadspolitiken getts till förfogande och insatser ges till de personer där utfallet maximeras.

Några ytterligare konsekvenser av resursfördelningsmodellen

Det finns en logik i att poängsätta individer, men det kräver också att förmedlingsagenter inte är fria att välja bort sökande de inte vill arbeta med. Profilerings- och Targetingmodeller är inte precisa i sin tillämpning. Det finns många personegenskaper som modellen aldrig kan ta hänsyn till eftersom de inte kan statistikföras. Detta gör att en arbetsförmedlare i sin kontakt med den sökande kommer ha mer information och kommer kunna göra en extra bedömning om personens förutsättningar att få ett jobb, utöver profileringsens bedömning. Detta innebär att det i princip skulle gå att välja ut de enklaste fallen och avstå de svårare, och på så vis få en högre resurstilldel-

¹⁰ Diskussionen får emellertid inte uppfattas som att det finns vinster att dela upp matchningsverksamheten i enkla och svåra grupper och låta olika förmedlingsagenter ta hand om respektive grupp. Det finns uppenbara risker för stigmaeffekter av en sådan uppdelning. Centralt för en effektiv arbetsförmedling är att de personer som i slutänden matchas mot arbetsgivare har den kunskap som krävs för de lediga jobben. Att olika förmedlingsagenter hanterar olika grupper innebär en risk att företagen väljer bort vissa förmedlingsagenter, med negativa matchningseffekter som följd. Detta återknyter till diskussionen i avsnitt 2.

ning än vad arbetsinsatsen motsvarar. Denna snedvridning uppstår inte om personen själv får söka sig till en arbetsförmedling, eller är hänvisad till närmaste förmedling, och förmedlingen tilldelas resurser motsvarande dennes behovsbedömning. Vinsten ligger i att för varje person försöka att placera de sökande i arbete tidigare än den i profileringen bedömda arbetslöshetstiden.

Att misslyckas med att få en person i arbete medför en kostnad som drar ned vinsten för förmedlingsaktören och det ger vanligtvis starka drivkrafter att finna mer effektiva arbets sätt. Det är således inte nödvändigt att prissätta vissa arbetsmetoder. Åter i parallell med en privat förmedlingsaktör så är ett av syftena att nya arbets sätt, som är effektivare än de gamla, ska arbetas fram och komma till användning. Det finns därför inget skäl att från central nivå tilldela resurser utifrån arbetsmetoder eller för att arbeta på ett givet sätt. Det är betydligt viktigare att ha en föreställning om hur svåra individer olika förmedlingskontor har i förhållande till varandra och tilldela resurser utifrån denna föreställning. Sedan genomförs en värdering om intäkterna, dvs det extra samhällsvärdet av att placera en viss person i arbete, är motiverade i relation till kostnaderna för detta.

Det är också viktigt att uppmärksamma att denna princip, dessa drivkrafter, är fullt möjliga att implementera även på offentliga arbetsförmedlingar. Det som måste hanteras är hur vinsten ska definieras, eftersom det inte är tillåtet att driva offentlig verksamhet i vinstsyfte. Ett sådant sätt är att införa olika former av bonussystem för arbetsförmedlare eller arbetsförmedlingskontor som klarar att placera arbetssökande i arbete snabbare än vad profileringen bedömt att det går.

Diskussion och slutsatser

Denna promemoria har diskuterat grundläggande förutsättningar att bedriva en effektiv arbetsförmedlingsverksamhet. I denna strävan har några centrala punkter berörts när det gäller

- vad arbetsmarknaden behöver extra stöd med för att fungera på ett

optimalt sätt,

- vad en arbetsförmedling bör arbeta med för insatser
- hur man fördelar resurserna och dimensionerar insatserna på bästa sätt
- hur man organiserar verksamheten för att få bästa möjliga drivkrafter att arbeta mot att sänka arbetslöshetstiden så mycket som möjligt

Slutsatserna är att arbetsmarknadspolitiken på ett tydligt sätt måste peka ut vilka individer som ska ges olika former av stöd. Resurstilldelningen måste ske utifrån en bedömning av olika individers behov av stöd för att återvända till ett arbete. Därtill måste arbetsförmedlare ges drivkrafter att använda tilldelade resurser på effektivast möjliga sätt. Resonemanget har spetsats till genom att jämföra hur resurstilldelningen och uppföljningen skulle behöva genomföras om offentligt finansierad arbetsförmedling bedrevs i privat regi. Med ett vinstintresse finns risken att resurserna inte används på ett sätt som inte är enligt beslutsfattarnas intentioner, dvs företrädesvis för ”enkla” eller resursstarka kunder. Genom att poängsätta arbetssökande utifrån ett transparent system (profilering/targeting) och tilldela resurser utifrån denna poängsättning, samtidigt som arbetsförmedlingarna ges tillgång till överblivna resurser, skulle en effektiv resursallokering och resursanvändning kunna åstadkommas. Rapporten utformar inte systemen i detalj men ger grunderna för en fortsatt diskussion och analys.

Referenser

- [1] Arbetsmarknadsrapport 2007:1, Arbetsmarknadsstyrelsen
- [2] Arbetsmarknadsrapport 2007:2, Arbetsmarknadsstyrelsen
- [3] Arbetsmarknadsrapport 2008:1, Arbetsförmedlingen
- [4] Arbetsmarknadsrapport 2009:2, Arbetsförmedlingen

- [5] Stefanie Behncke & Markus Frölich & Michael Lechner, 2007. "Public Employment Services and Employers: How Important are Networks with Firms?," IZA Discussion Papers 3005, Institute for the Study of Labor (IZA)
- [6] Benmarker H, Carling K & Forslund A (2007), Vem blir långtidsarbetslös?, Rapport 2007:20, IFAU, Uppsala.
- [7] Eberts, R., C. O'Leary and K. DeRango (2002), "A Frontline Decision Support System for One-Stop Career Centers" in R. Eberts, C. O'Leary and S. Wandner, eds., Targeting Employment Services, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, Michigan, 221–44.
- [8] ILO (1994), Role of private employment agencies in the functioning of labour markets, International Labour Office (ILO) Geneva: ILO, 1994.
- [9] Jansson F (1999), Informationsflödet och rekryteringsprocessen – en kunskapsöversikt med arbetsförmedlingens roll i fokus, Ura 1999:14, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.
- [10] Machin, S. och Manning, A. (1999); "The Causes and Consequences of Long-term Unemployment in Europe." In Handbook of Labor Economics. Edited by Ashenfelter, O.; Card, D. North-Holland, 1999.
- [11] Rees, A (1966), "Information Networks in Labor Markets", American Economic Review, May 1966
- [12] Michael Rosholm & Michael Svarer & Bo Hammer, 2004. "A Danish Profiling System," CAM Working Papers 2004-22, University of Copenhagen. Department of Economics. Centre for Applied Microeconomics
- [13] Friberg, Kent, Olli, åsa och Wadensjö, Eskil (1999), Privat förmedling av arbete i Sverige, Institutet för social forskning, Stockholms universitet, Stockholm.

