

Nya åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken: etableringsjobb

Arbetsförmedlingens
återrapporering 2020

© Arbetsförmedlingen
Författare: Hanna Frydebo och Pär Skoglund
Datum: 2021-02-11
Diarienummer: Af-2021/0004 2773

Förord

Enligt uppdrag i regleringsbrev för Arbetsförmedlingen 2020 ska myndigheten redovisa status vad avser genomförande av etableringsjobb och intensivår. Denna rapport är avgränsad till att hantera den del av uppdraget som rör etableringsjobb.

1. Nya åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken

Arbetsförmedlingen ska redovisa status vad avser genomförande av etableringsjobb och intensivår.

Arbetsförmedlingen ska redovisa uppdraget till regeringen (Arbetsmarknadsdepartementet) i samband med årsredovisningen för 2020.

Beslut i ärendet har fattats av överdirektör Lars Löow. Ärendet har föredragits av kvalificerad handläggare Hanna Frydebo och verksamhetssamordnare Pär Skoglund. Vid den slutliga handläggningen har Lena Adolfsson, stabschef vid verksamhetsområde Direkt, deltagit. Beslutet är fastställt digitalt i Diariet och saknar därför namnunderskrifter.

Lars Löow
överdirektör

Hanna Frydebo
kvalificerad handläggare

Innehåll

1	Sammanfattning	7
2	Bakgrund	8
2.1	Uppdraget	8
2.2	Rapportens inriktning	8
2.2.1	Disposition	8
3	Innehåll i reformen	9
3.1	Utgångspunkter i reformen	9
3.2	Utgångspunkter för arbetsätt	9
3.2.1	Erfarenheter från tidigare uppdrag.....	10
3.3	Reformen utifrån ett jämställdhetsperspektiv.....	10
4	Status för reformens genomförande	11
4.1	Interna förberedelser och förutsättningar	11
4.2	Kundinsikter	12
4.2.1	Tillvägagångssätt.....	12
4.2.2	Resultat och insikter	12
4.3	System- och IT-utveckling	15
4.3.1	En digital process.....	15
4.4	Dialog med berörda aktörer.....	16
4.5	Plan för uppföljning.....	16
5	Sammanfattande slutsatser	16
5.1	Utestående frågor och risker.....	17

1 Sammanfattning

Arbetsförmedlingen har fått i uppdrag att i samband med årsredovisningen 2020 åiterrapportera om status vad avser genomförandet av etableringsjobb. Modellen för etableringsjobb togs fram av LO, Unionen och Svenskt näringsliv 2017. Sedan dess har även regeringen, Liberalerna och Centerpartiet kommit överens om att etableringsjobb ska införas¹. Etableringsjobb innebär en ny typ av stöd som syftar till att ge långtidsarbetslösa och nyanlända möjlighet att få varaktig anställning, och samtidigt bidra till kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingen har gjort flera insatser för att förbereda för införandet av etableringsjobb. Bland annat har myndigheten påbörjat ett arbete med att skapa digitala lösningar som möjliggör en smidig ansökningsprocess och administrering av etableringsjobb. Arbetsförmedlingens ambition är att etableringsjobben ska kunna hanteras digitalt i så hög utsträckning som möjligt, vilket är i linje med den utvecklingen som nu sker både i samhället i stort och med den pågående digitaliseringen av myndigheten. Arbetsförmedlingen har också inhämtat och analyserat kundinsikter i syfte att få kunskap som kan bidra till att etableringsjobben införs på ett sätt som gör att de i så hög grad som möjligt möter behoven hos arbetssökande och arbetsgivare.

I nuläget bedömer myndigheten att det finns behov av att vänta in regelverk och mer detaljerade direktiv från regeringen innan utvecklingsarbetet kan fortsätta och växlas upp. Det finns en rad obesvarade frågor kring införandet av etableringsjobb som gör det svårt att avgöra hur förutsättningarna ser ut för att införa insatsen i dagsläget. Vidare har även läget på arbetsmarknaden förändrats under det senaste året till följd av den rådande pandemin, vilket påverkar både arbetsgivarnas förutsättningar att anställa och konkurrensläget för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden.

Under förberedelsearbetet har Arbetsförmedlingen uppmärksammat ett antal områden där myndigheten ser risker kopplat till etableringsjobb. Det handlar bland annat om risker för felaktiga utbetalningar och potentiella svårigheter för att få till en effektiv matchning mellan arbetsgivare och arbetssökande.

¹ Se sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna (2019)

2 Bakgrund

2.1 Uppdraget

Arbetsförmedlingen ska enligt uppdrag 1 i myndighetens regleringsbrev för 2020 redovisa status vad avser genomförandet av etableringsjobb och intensivår. Genomförandet av intensivår och metoder för urval av deltagare till intensivåret beskrivs i Arbetsförmedlingens återrapport Intensivår för nyanlända i etableringsprogrammet (dnr Af 2021/0005 7007).

Utvecklingen av etableringsjobb tog sin början redan 2017 då LO (Landsorganisationen), Unionen och Svenskt Näringsliv undertecknade en överenskommelse som skulle ligga till grund för denna nya typ av kollektivsavtalad anställning, som ska riktas mot långtidsarbetslösa och nyanlända. 2018 gjordes även en gemensam avsiktsförklaring från regeringen och arbetsmarknadens parter om att etableringsjobben bör införas.

Etableringsjobben hanterades senare som en del i den sakpolitiska överenskommelsen från januari 2019 som tecknades mellan regeringspartierna, Liberalerna och Centerpartiet. Enligt överenskommelsen ska etableringsjobben utökas till företag som saknar kollektivavtal samt bemanningsföretag.

I regeringens budgetproposition för 2021 framgår det att etableringsjobben ska införas under 2021. I nuläget är det dock inte känt för Arbetsförmedlingen när under 2021 etableringsjobben ska vara på plats eller när regelverket kommer att färdigställas.

2.2 Rapportens inriktning

Denna rapport syftar till att ge en lägesbeskrivning av hur Arbetsförmedlingen arbetat med införandet av etableringsjobb. Det bör poängteras att det inte varit Arbetsförmedlingens uppdrag att slutföra införandet av etableringsjobben under 2020. Det finns därmed ingen möjlighet för Arbetsförmedlingen att återrapportera om införandearbetet i sin helhet eller att beskriva resultaten av de aktiviteter som genomförts. Rapporten fokuserar istället på förberedelsearbetet som gjorts hittills och ska ge en bild av de insatser som myndigheten genomfört för att förbereda för reformen. Vidare berör rapporten också vissa frågeställningar och risker som Arbetsförmedlingen bedömer har betydelse för det fortsatta arbetet kring införandet.

2.2.1 Disposition

I kapitel 3 beskrivs innehållet i reformen och etableringsjobbets syfte och konstruktion. Kapitlet innehåller också en analys av etableringsjobben ur ett jämställdhetsperspektiv.

I kapitel 4 redogörs det för arbetet med införandet och de aktiviteter som Arbetsförmedlingen hittills genomfört för att förbereda inför satsningen på

etableringsjobb. Kapitlet berör även den externa dialog som förts samt frågan om planerad uppföljning av etableringsjobb.

Kapitel 5 beskriver en sammanfattande bild av status gällande införandet. I kapitlet lyfts det även fram ett antal frågeställningar och risker som Arbetsförmedlingen identifierat som viktiga inför det fortsatta arbetet med genomförandet av etableringsjobb.

3 Innehåll i reformen

3.1 Utgångspunkter i reformen

Etableringsjobben innebär en ny typ av stöd där den arbetssökande som anställs får både ersättning från Försäkringskassan och lön från arbetsgivaren. Detta är en skillnad från andra anställningsstöd där ersättningen i regel går direkt till arbetsgivaren som sedan betalar ut lön. Totalt sett ska ersättningen och lönen som individen får utgöra en inkomst som motsvarar lägsta nivån av en kollektivavtalsenlig lön². Målgruppen ska utgöras av nyanlända och långtidsarbetslösa. Enligt den principöverenskommelse som tecknades av arbetsmarknadens parter 2017 ska det finnas möjlighet att ta del av etableringsjobb för heltidsanställningar som pågår under maximalt två år. Grundtanken är att etableringsjobben ska leda till fortsatt anställning, och därmed ge den arbetssökande en möjlighet att genom etableringsjobbet få en väg till en varaktig plats på arbetsmarknaden. Det har tidigare framgått att etableringsjobben ska regleras genom branschvisa kollektivavtal, som tecknas av parterna. Möjligheterna att anställa med etableringsjobb kommer därmed att vara avgränsad till de yrkesområden som omfattas av sådana särskilda kollektivavtal.

Arbetsförmedlingens ansvar blir bland annat att hantera ansökningsprocessen och bedöma huruvida arbetssökande och arbetsgivare kvalificeras för etableringsjobb. Försäkringskassan ansvarar för att det betalas ut statlig ersättning till individen.

3.2 Utgångspunkter för arbetssätt

Arbetsförmedlingen har inlett en strategisk förflyttning mot ett mer kundnära arbetssätt, där allt arbete med kunderna utgår från att vi först möter dem digitalt. Digitala lösningar ska också vara ett avgörande stöd i vårt arbete. Målbilden är att säkerställa att våra tjänster och metoder hänger ihop och drivs utifrån kundens behov, vårt uppdrag samt kunskapen om vad som ger bäst effekt.³ Detta arbetssätt har varit vägledande för arbetet kring etableringsjobb, där en målsättning är att både

² Enligt den överenskommelse som arbetsmarknadens parter tecknade 2017 ska 8000 kronor per månad utbetalas i lön av arbetsgivaren. Individen får sedan ett bidrag på resterande belopp för att uppnå en inkomst som motsvarar kollektivavtalsenlig lön.

³ Arbetsförmedlingens strategi för kundarbete – Digitalt först (dnr Af-2020/0057 6430)

arbetssökande och arbetsgivare ska kunna erbjudas ett sammanhållet flöde som möter deras behov i den situation de befinner sig i.

Bakgrunden till denna utveckling är att många kunder förväntar sig att kunna sköta sina myndighetsärenden digitalt och att det ger större möjligheter till effektiva interna processer. De digitala verktygen möjliggör också att kunden får en överblick över sitt ärende och skapar tydlighet och transparens i relationen med myndigheten. Denna utveckling är också i linje med utvecklingen som sker på arbetsmarknaden i stort, där digitaliseringen får en allt större betydelse.

3.2.1 Erfarenheter från tidigare uppdrag

Arbetsförmedlingen fick i slutet av maj 2018 i uppdrag av regeringen att till den 30 november samma år analysera förutsättningarna för och utreda den närmare utformningen av en modell för upphandlad matchning till etableringsjobb. Uppdraget genomfördes i samråd med arbetsmarknadens parter. Det gemensamma arbetet resulterade i ett förslag på matchningsmodell som innefattar tre olika vägar till matchning. Dels en digital och automatiserad grundprocess för matchningen, dels ett förstärkt upphandlat matchningsstöd till de arbetssökande som bedöms i behov av en sådant stöd. Dessutom föreslogs ett upphandlat matchningsstöd riktat till arbetsgivare, för att stötta i arbetsgivarens rekryteringsprocess. Detta arbete beskrivs närmare i myndighetens återrapport Modell för upphandlad matchning till etableringsjobb (dnr Af-2018/0028 8138).

2019 lämnade regeringen en departementsskrivelse om etableringsjobb (DS 2019:13). I sitt remissvar till regeringen pekade Arbetsförmedlingen bland annat på utmaningar som finns för införandet av etableringsjobb enligt den utvidgning som har föreslagits till företag utan kollektivavtal samt bemanningsföretag. Det framfördes att Arbetsförmedlingen ser behov av att utvidgningen förankras hos parterna och att formerna för hur detta ska hanteras bör tydliggöras på bästa sätt.

I remissvaret lyfte Arbetsförmedlingen fram att fokus för myndigheten blir att skapa förutsättningar för en effektiv matchning för etableringsjobb. Vidare tog Arbetsförmedlingen upp att det kan finnas risk för en gränsdragningsproblematik mellan Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans ansvarsområden avseende utbetalningar samt kontroll och uppföljning. I remissvaret pekade Arbetsförmedlingen också på behovet av att ta hänsyn till möjligheterna för de olika myndigheterna att skapa digitala vägar för ett effektivt informationsutbyte.⁴

3.3 Reformen utifrån ett jämställdhetsperspektiv

Arbetsförmedlingen ser att behovet av effektiva vägar ut på arbetsmarknaden är stort för kvinnor och män som tillhör målgruppen för stödet. Detta gäller inte minst för

⁴ Arbetsförmedlingens remissyttrande DS 2019:13 Etableringsjobb, dnr Af-2019/0028 9989

utrikes födda kvinnor som kan löpa en högre risk att hamna i långtidsarbetslöshet i jämförelse med män eller inrikes födda kvinnor.⁵

Erfarenheter från arbetet med nystartsjobb och subventionerade anställningar visar att det finns en risk att arbetsmarknadsinsatser som ger arbetsgivare stöd för att anställa arbetssökande inte kommer män och kvinnor lika till del. När det gäller exempelvis nystartsjobb har det sedan länge funnits en överrepresentation av män. När det gäller etableringsjobb är det också mycket sannolikt att utfallet kommer att påverkas av hur könsfördelningen ser ut inom de branscher som skapar avtal för etableringsjobb.

Utifrån denna bakgrund kan det konstateras att det kommer krävas insatser från flera håll om män och kvinnor ska få likvärdiga möjligheter att ta del av etableringsjobben. Det kan till exempel handla om att ha ett jämställdhetsperspektiv i information som går ut till arbetssökande, eller om insatser för att få fler arbetsgivare att rekrytera på ett jämställt sätt.

4 Status för reformens genomförande

I detta kapitel beskrivs de aktiviteter som ägt rum kopplat till införandet av etableringsjobb.

4.1 Interna förberedelser och förutsättningar

En mängd olika delar av organisationen har involverats i Arbetsförmedlingens förberedelsearbete kopplat till införandet av etableringsjobb. I syfte att hålla ihop arbetet på myndigheten och säkerställa att information och beredskap finns i de olika delar av organisationen som berörs av införandet har det skapats en chefsgrupp på Arbetsförmedlingens huvudkontor. Det har också konstruerats ett flertal olika arbetsgrupper som jobbat med olika områden för att planera och förbereda inför reformen. Det förberedelsearbete som hittills utförts på Arbetsförmedlingen kan i stora drag placeras under följande kategorier:

- Inhämta kundinsikter för att få en första bild av målgruppens behov och förutsättningar samt potentiella risker som berör införandet av etableringsjobb.
- Förbereda för systemstöd och IT-lösningar.
- Följa arbetet kring regelverk som äger rum på Regeringskansliet och vid behov lämna inspel kring frågor som rör regler, ramverk och etableringsjobbets konstruktion.

⁵ Arbetsförmedlingens återrapportering 2019 Utrikes födda kvinnor, dnr Af-2019/0047 4273

4.2 Kundinsikter

Som en del i arbetet med att förbereda inför reformen har Arbetsförmedlingen påbörjat ett arbete med att inhämta och sammanställa insikter för båda kundgrupperna, arbetssökande och arbetsgivare. Syftet har varit att säkerställa att kundernas perspektiv och behov vägs in i ett tidigt skede eftersom det är en förutsättning för att kunna skapa en effektiv insats som passar in i kundens situation, samt utveckla en så sammanhållen och smidig process som möjligt för kunderna. Genom informationen som inkommer i arbetet med kundinsikter blir det också möjligt att upptäcka och förebygga eventuella risker eller fallgropar.

Då regelverket inte är på plats bör det noteras att kundinsikterna gjordes utifrån scenarios som baserats på det som Arbetsförmedlingen kände till om etableringsjobben vid tidpunkten då dessa genomfördes.⁶ Betydelsen av resultatet kommer att variera beroende på hur den slutgiltiga konstruktionen av etableringsjobb kommer att se ut och detta bör ses som ett första steg för att få en uppfattning om den eventuella målgruppens behov och förutsättningar, Arbetsförmedlingen ser att det även kan bli aktuellt att inhämta nya kundinsikter även i ett senare skede, när arbetet med regelverk och införande kommit längre.

4.2.1 Tillvägagångssätt

Baserat på de förutsättningar och ramar som var kända för Arbetsförmedlingen skapade en intern arbetsgrupp en processkartläggning baserat på scenarios kring de olika steg som etableringsjobben skulle kunna innebära. För varje steg i processen diskuterades kundperspektivet. Vad är viktigt för kunden i detta steg? Vilka möjliga hinder kan uppstå och hur samverkar arbetsgivare och arbetssökande i steget?

Det gjordes en sammanställning av befintliga kundstudier som var relevanta utifrån målgrupp. Dessa kompletterades sedan med nya intervjuer med kunder och handläggare för att ta fram en tydlig bild av kundernas behov och förutsättningar.

Kundinsikterna visualiserades i form av en hypotetisk kundresa där både arbetssökande, arbetsgivare och myndighetens process ritades in. Risker och möjligheter ritades in i kundresan och sammanställdes i ett antal nyckelsituationer.

Kundinsiktsmaterialet används löpande under införandet som underlag för riskanalyser och utvecklingsbeslut samt som underlag för dialog med Arbetsmarknadsdepartementet, Försäkringskassan och arbetsmarknadens parter.

4.2.2 Resultat och insikter

Etableringsjobb kan stärka möjligheten att få ett varaktigt arbete

Kundinsikterna stärker bilden av att etableringsjobb skulle kunna vara en effektiv insats som bidrar till att förbättra arbetssökandes förutsättningar att få en anställning. Grundtanken är att etableringsjobbet ska leda till fortsatt anställning, men det kan även bidra till att rusta individen med erfarenheter och meriter som

⁶ Utgångspunkten var bland annat beskrivningarna av reformen som framgår i DS 2019:13 Etableringsjobb

ökar möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden. I den avsiktsförklaring som tecknats mellan regeringen och arbetsmarknadens parter framgår det att utbildning ska vara en central del av etableringsjobben. Möjligheten att lära sig ett yrke under tiden för anställningen är något som kan stärka individens position på arbetsmarknaden.

Möjligheten till etableringsjobb kan också vara något som arbets sökande kan erbjuda arbetsgivare som ett extra incitament vid en anställning, vilket kan öka den arbets sökandes känsla av egenmakt över situationen samt bidra till att ge en sista knuff ut på arbetsmarknaden för personer som redan är i kontakt med potentiella arbetsgivare.

Många arbetsgivare som anställer med anställningsstöd tycker att processen är krånglig och tar för mycket tid. Skulle det vara möjligt att få till en konstruktion där ansökan och utbetalning av ersättning kan genomföras utan att arbetsgivare behöver lägga tid på administration kan det få en positiv effekt på arbetsgivares vilja att anställa med anställningsstöd.

Utmaning att hitta en lämplig målgrupp

En av de risker som lyfts i arbetet med kundinsikter rör kravet på långtidsarbetslöshet. Ett striktare krav kan leda till att vissa arbets sökande som hade haft stor nytta av etableringsjobben kan komma att exkluderas från målgruppen, vilket också lär påverka insatsens volymer. Det finns arbets sökande som visserligen har arbetat men gjort det i liten utsträckning, exempelvis som tim- eller deltidsanställda. Dessa personer kan ha svårt att få en trygg anställning då de kanske saknar den erfarenhet eller utbildning arbetsgivare efterfrågar. Denna grupp skulle sannolikt vara mer attraktiva för arbetsgivare än personer som varit helt arbetslösa under minst 12 eller 24 månader. En inkludering av denna grupp skulle alltså kunna göra stödet mer attraktivt för arbetsgivare. En risk är dock att en bredare målgrupp leder till att personer som står längre ifrån arbetsmarknaden får sämre konkurrensmöjligheter gentemot personer som har jobbat i viss utsträckning⁷. Det finns alltså för- och nackdelar med att avgränsa målgruppen utifrån ett strikt krav på långtidsarbetslöshet. Förutsättningarna att hitta lämpliga kandidater inom denna grupp kan också skilja sig mellan olika branscher som blir aktuella för etableringsjobb. En viktig aspekt blir också utvecklingen av verktyg och metoder för en effektiv matchning mellan arbets sökande och arbetsgivare (läs mer i kapitel 4.3.1). Arbetsförmedlingen ser därför att det kan finnas behov av en fortsatt dialog kring målgruppens konstruktion.

De ekonomiska konsekvenserna är svåra att överblicka

Den ekonomiska situationen för de arbets sökande som är målgrupp för etableringsjobb är ofta mycket ansträngd. Efter en lång period i arbetslöshet saknas ofta ekonomisk buffert och många i målgruppen är oroliga för ekonomin.

⁷ IFAU rapport 2018:14 Subventionerade anställningar och empirisk evidens

Då den arbetssökande som tar del av etableringsjobb får sin inkomst från flera håll kan de ekonomiska incitamenten vara svåra att överblicka. Om individens ekonomiska situation inte förbättras, eller om det är svårt att förstå hur mycket pengar etableringsjobbet resulterar i, kan det upplevas som tryggare ekonomiskt att stanna kvar i ett arbetsmarknadspolitiskt program med aktivitetsstöd eller etableringsersättning, alternativt med arbetslöshetsersättning från berörd arbetslöshetskassa. Detta kan påverka incitamentet att nyttja etableringsjobb för att stärka sin konkurrensposition på arbetsmarknaden. De arbetssökandes ekonomiska situation gör också att de är dåligt rustade för att hantera det glapp i utbetalning av lön och statlig ersättning som kan uppstå efter den första arbetade månaden med etableringsjobb.

Tillgänglighet och begriplighet

Det finns också risker kopplat till begripligheten, då det kan bli svårt för såväl arbetsgivare som arbetssökande att förstå etableringsjobbets särart och på vilket sätt konstruktionen skiljer sig från andra anställningsstöd.

Vidare kan det uppstå begreppsförvirring då namnet etableringsjobb antyder en koppling till etableringsprogrammet för nyanlända⁸, vilket leder till en felaktig bild eftersom målgruppen för etableringsjobb inte är avgränsad till deltagare i etableringsprogrammet. Dessa risker är viktiga att beakta när information om stödet ska kommuniceras ut till Arbetsförmedlingens kunder.

Givet att nyanlända är en del av målgruppen blir det också viktigt att Arbetsförmedlingen kan erbjuda service på distans för kunder som inte är svensktalande. Det finns idag utmaningar kring detta, och för Arbetsförmedlingens del blir det viktigt att arbeta vidare med att skapa möjligheter att möta behoven av personlig service på andra språk än svenska. Detsamma gäller för kunder som har svårt att hantera sina ärenden över digitala kanaler, och behöver stöd eller personlig service i och med den digitala ansökningsprocessen.

Processen lägger stort ansvar på individen

Även om detaljerna kring etableringsjobbets ramverk ännu inte är klart är det Arbetsförmedlingens uppfattning att ett relativt stort ansvar kommer att landa på den arbetssökande när det gäller hantering av ansökningsprocessen och informationen som behöver lämnas. Utifrån kundinsikterna kan det konstateras att det kan vara problematiskt att lägga en stor administrativ börda på den arbetssökande som i många fall kan ha bristande svenskkunskaper, få eller negativa erfarenheter av myndighetskontakter såväl som en allmänt pressad ekonomi och livssituation. Om allt för stort ansvar läggs på den arbetssökande finns en betydande risk för fördröjningar i handläggning och beslut när kompletteringar behöver begäras in. När beslut tar för lång tid kan arbetsgivaren behöva lösa sitt kompetensbehov på ett annat sätt och då riskerar arbetstillfällena för långtidsarbetslösa att förloras. Det

⁸ Avser programdeltagande i enlighet med förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

kan också vara svårt för den arbetssökande rent praktiskt att få fram den information om arbetsgivaren som behövs för att kunna ansöka om stödet.

4.3 System- och IT-utveckling

En utgångspunkt för Arbetsförmedlingen är att processen kring etableringsjobb ska digitaliseras i så hög utsträckning som möjligt. Under 2019 påbörjade myndigheten arbetet med att titta på olika IT-lösningar för att möjliggöra ansökningsprocessen, beslutsfattande och administrering av etableringsjobben. Fokus har varit att ta fram ett systemstöd i Arbetsförmedlingens Beslut och Ärendehantering (BÄR) och därmed skapa grundförutsättningar för att kunna fatta beslut om stöd för Etableringsjobb.

Arbetet med IT-utvecklingen är resurskrävande och detaljerna i regelverket har stor betydelse för vilka lösningar som är lämpliga i Arbetsförmedlingens systemstöd. Myndigheten har därför gjort en bedömning som landade i att pausa arbetet med IT-utvecklingen under senare delen av 2020. Detta då Arbetsförmedlingen inte såg möjlig framdrift på grund av avsaknad av tydlig behovsbild och att myndigheten då behövde prioritera sina resurser på andra för myndigheten viktiga leveranser. Arbetsförmedlingen ser att det kommer krävas god framförhållning från det att regelverket slutförs till dess att det träder i kraft, givet det arbete som krävs för att hinna få ett välfungerande systemstöd på plats.

4.3.1 En digital process

Målsättningen för Arbetsförmedlingen är att kunna erbjuda en helt digital process för kunder som ansöker om etableringsjobb. Det utvecklingsarbete som beskrivs närmare i avsnitt 3.2 bedöms leda till att myndigheten blir bättre rustad det kommer till att utveckla digitala lösningar som svarar mot arbetssökandes och arbetsgivares behov. Arbetsförmedlingen ser även att ett alternativ för att skapa en effektiv process skulle kunna vara att titta närmare på om beslut om etableringsjobb skulle kunna fattas av handläggare på distans).

Arbetsförmedlingen har bland annat tittat på hur en modell för ansökningsprocessen kan komma att se ut. Det undersöks huruvida det går att använda modell för så kallad samansökan, där en och samma ansökningsprocess kan hanteras delvis av arbetsgivaren, delvis av den arbetssökande. Arbetsförmedlingen ser att det finns stora fördelar med en sådan lösning. Om båda parter ges möjlighet att bidra med information i ärendet minskar risken för felaktiga uppgifter, vilket sannolikt skulle innebära en smidigare process för både arbetstagare och arbetsgivare.

Arbetsförmedlingen ser att det blir viktigt att få till en effektiv matchning mellan arbetssökande och arbetsgivare som har möjlighet att nyttja etableringsjobb. Matchningsarbetet kan komma att bli en utmaning, och Arbetsförmedlingen avser därför undersöka möjligheterna utveckla ett särskilt digitalt matchningsstöd. Förhoppningen är att kunna effektivisera matchningen genom att använda verktyg som blir skraddarsydda för de yrkesområden som kommer att bli aktuella i etableringsjobben.

4.4 Dialog med berörda aktörer

Arbetsförmedlingen har inte haft något uppdrag att samverka med andra myndigheter kring etableringsjobb. Däremot har myndigheten haft dialog med Arbetsmarknadsdepartementet och Försäkringskassan kring reformen. Bland annat har Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan gjort en gemensam riskanalys i syfte att skapa en bättre och gemensam bild av risker, möjligheter och aktuella frågeställningar rörande etableringsjobb. Arbetsförmedlingen har även vid ett tillfälle träffat representanter från arbetsmarknadens parter för att diskutera etableringsjobben. Myndigheten ser att fortsatt dialog med berörda aktörer blir viktigt under kommande år i samband med ett mer konkret införandearbete.

4.5 Plan för uppföljning

Det är i nuläget inte känt hur etableringsjobben kommer att utformas och det är därför svårt att förutse vilka behov som finns när det gäller uppföljningen av etableringsjobb. I takt med att fler delar av reformen blir kända kommer Arbetsförmedlingen att kunna titta närmare på vilka aspekter som kommer vara viktiga att följa upp avseende etableringsjobb. Bedömningen utifrån nuläget är dock att etableringsjobben i stort bör hanteras som enlighet med arbetet som sker inom ramen för myndighetens löpande verksamhetsuppföljning. Det handlar bland annat om att följa upp utifrån volymer, samt att följa hur många män och kvinnor som tar del av etableringsjobb. Att skapa förutsättningar för sådan uppföljning är något som vägs in i utvecklingen av systemstöd.

Under arbetet med att förbereda för införandet har det Arbetsförmedlingen uppmärksammat att det finns en potentiellt stor risk avseende felaktiga utbetalningar kopplat till etableringsjobb. Arbetsförmedlingen ser därför att det kommer vara nödvändigt att följa upp arbetsgivare som anställer via etableringsjobb. Skulle det på sikt bli aktuellt att Arbetsförmedlingen följer upp arbetsgivare, är detta också något som kräver resurser från myndigheten.

5 Sammanfattande slutsatser

Arbetsförmedlingen har tagit flera steg som varit nödvändiga för att förbereda för införandet av etableringsjobb. I nuläget bedömer dock myndigheten att det finns behov av att vänta in regelverk och mer detaljerade direktiv från regeringen innan utvecklingsarbetet kan fortsätta och växlas upp. Det finns också en rad obesvarade frågor kring införandet av etableringsjobb som gör det svårt att avgöra hur förutsättningarna ser ut för att införa insatsen i dagsläget. Vidare har läget på arbetsmarknaden förändrats under det senaste året till följd av den rådande pandemin, vilket påverkar både arbetsgivarnas förutsättningar att anställa och konkurrensläget för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden.

Det pågår idag ett arbete med att utveckla ett mer kunddrivet arbetssätt där digitala lösningar nyttjas för att möta kundernas behov (se avsnitt 3.2). Denna strategiska förflyttning gör att myndigheten blir allt bättre rustad för att hantera införande av nya arbetsmarknadsåtgärder. Dessa perspektiv har varit centrala i förberedelsearbetet kring etableringsjobb. Myndigheten bedömer att det kommer att underlätta för ett framgångsrikt genomförande där digitala lösningar kan användas på ett effektivt sätt. Samtidigt vill Arbetsförmedlingen understryka att framförhållning är en avgörande förutsättning för att få till ett lyckat genomförande av nya reformer. Det är viktigt att myndigheten får kunskap om regelverket i så god tid som möjligt innan dess att reformen ska införas, inte minst för att kunna säkerställa att behoven av digital utveckling hinner omhändertas. Arbetsförmedlingen bistår gärna med underlag och information under tiden som uppdraget om etableringsjobb färdigställs.

5.1 Utestående frågor och risker

Det finns flera frågeställningar som Arbetsförmedlingen ser behöver tydliggöras inför ett fortsatt införande av etableringsjobb. Dels utifrån ett individperspektiv, i form av risker som kan få negativa konsekvenser för kunden som tar del av etableringsjobb. Dels ur ett systemperspektiv, där det behövs mer information för att Arbetsförmedlingen ska kunna gå vidare med ett resurseffektivt införandearbete och få nödvändig IT-utveckling på plats.

Frågor kopplat till Arbetsförmedlingens uppdrag och kontrollfunktion

- Det är Arbetsförmedlingens uppfattning att det kommer att skapas regelmässiga särlösningar för att kunna erbjuda företag med respektive utan kollektivavtal möjligheten att anställa med etableringsjobb. Myndigheten ser att denna utveckling kan komma att innebära ett större behov av handpåläggning och manuellt administrativt arbete än vad myndigheten tidigare bedömt som nödvändigt. Arbetsförmedlingen anser att det är viktigt att ta hänsyn till förutsättningarna att digitalisera och automatisera processerna i ett så tidigt skede som möjligt. Skulle konstruktionen komma att innebära att det krävs mer manuell hantering än beräknat behövs det troligtvis ytterligare resurser till Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag.
- Arbetsförmedlingen ser att det finns en betydande risk när det gäller felaktiga utbetalningar och möjligheten att följa upp och kontrollera arbetsgivare. Etableringsjobb innebär stöd för arbetsgivaren i form av lägre löneutbetalningar, men inget ersättningsbelopp utgår direkt till arbetsgivaren. Konstruktionen innebär att det blir otydligt på vilket sätt arbetsgivare ska följas upp och vilka repressalier som kan åläggas arbetsgivare som missköter sig (till exempel i form av återkrav)
- Svårigheter att matcha arbetssökande med arbetsgivare inom ramen för etableringsjobb. Det kan vara en utmaning att göra avvägningen mellan att hitta arbetssökande som har behov av anställningsstöd, men ändå är

tillräckligt attraktiva för arbetsgivaren. Arbetsförmedlingen har tidigare pekat på utmaningen med att skapa träffsäkra målgrupper för subventionerade anställningar⁹. Ett sätt att skapa bättre förutsättningar för matchningsarbetet kan vara att ta fram ett digitalt matchningsverktyg (se ovan i kapitel 4.3.1)

Risker kopplat till individen

- En stor administrativ börda hamnar på individen. Det är viktigt att beakta att det kan finnas hinder exempelvis kring språk och ekonomisk utsatthet som innebär att processen blir tung att hantera för den arbetssökande. Om felaktigheter uppstår i den information som lämnats vid ansökningstillfället, kan det bli så att individen blir återbetalningsskyldig även i fall då det är arbetsgivaren som lämnat felaktig information? Det skulle i så fall kunna få stora konsekvenser för individen.
- Arbetsförmedlingen ser en risk att vinsterna med etableringsjobb blir otillräckliga för individen om utbildningsdelen i etableringsjobben blir liten eller obefintlig. Myndigheten anser därför att arbetstagarens möjlighet till utbildning under tiden för etableringsjobbet bör regleras tydligt i förordning.
- Såväl Arbetsförmedlingen som regeringen och arbetsmarknadens parter bör beakta riskerna för otydlighet, som beskrivs i kapitel 4.2. Det är viktigt att säkerställa att det är lätt för individen att förstå etableringsjobbets särart i förhållande till andra insatser. Det blir också viktigt att skapa förutsättningar för individen att få en överblick över sin totala inkomst och kunna planera sin ekonomiska situation.

⁹ Arbetsförmedlingens återrapportering 2018 Modell för upphandlad matchning till etableringsjobb