

NOD:s lägesbild

REFORMERINGEN AV ARBETSFÖRMEDLINGEN
- CIVILSAMHÄLLET'S PERSPEKTIV

Oktober 2022



Inledning

Civilsamhället har en lång tradition och bred erfarenhet av att genomföra arbetsintegrerande insatser för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Med arbetsintegrerande insatser menas sådana som syftar till att möjliggöra arbete och försörjning för dessa personer. Efter den reformering av Arbetsförmedlingen som trädde i kraft 2019 har det dock uttryckts en uppfattning inom civilsamhället om försämrade möjligheter att kunna utföra de arbetsintegrerande insatser man tidigare gjort.

Med den här lägesbilden vill NOD lyfta civilsamhällets problembeskrivning av reformeringens påverkan på *civilsamhällets förutsättningar för att stötta personer som står långt ifrån arbetsmarknaden*. Därför har riksorganisationer som själva, eller vars medlemmar, på olika sätt arbetar med arbetsintegrerande insatser kontaktats. Även intressepolitiska organisationer, vars målgrupper står långt från arbetsmarknaden, har tillfrågats att delta i syfte att undersöka eventuella effekter av reformeringen på målgrupperna.

Lägesbilderna är en av NOD:s skriftliga produkter som utgår från ett specifikt tema, aktuellt ämne eller en frågeställning. Den beskriver övergripande aktörers inställning, arbete och behov i frågan.

Metod

Under september 2022 kontaktades 18 organisationer inom civilsamhället via mail med en förfrågan om att bidra med sina erfarenheter av Arbetsförmedlingens reformering, som underlag till NODs lägesbild. I förfrågan ingick även en uppmaning till paraplyorganisationer, vilket var majoriteten av de tillfrågade organisationerna, att be sina medlemsföreningar att sända information och synpunkter till NOD.

I syfte att samla in underlag till lägesbilden ställdes följande frågor:

- *Vilka ingår i er målgrupp/är era deltagare i ert arbete för att stötta personer som står långt från arbetsmarknaden?*
- *Hur har reformeringen påverkat er organisations möjligheter att arbeta för att stötta personer som står långt ifrån arbetsmarknaden?*
- *Vilka effekter har ni identifierat på*
 - a) er målgrupp*
 - b) er organisation?*

Totalt svarade 23 organisationer som tillsammans täckte upp flera områden där civilsamhället utför arbetsintegrerande insatser, samt målgrupper som står långt från arbetsmarknaden. Samtliga organisationer valde att svara i skriftlig form.

Inkommet material har bearbetats, där återkommande problem och teman identifierats och sammanfattats. Därmed har ett urval gjorts, vilket innebär att ett många enskilda exempel inte har kunnat behandlas i lägesbilden.

En komplett lista över svarande organisationer finns i slutet av lägesbilden.

Sammanfattning

I det underlag som NOD samlat in formulerar en övervägande majoritet försämrade förutsättningar för att stötta personer långt från arbetsmarknaden, som ett direkt resultat av reformeringen av Arbetsförmedlingen. Utifrån de frågor som NOD ställt formuleras försämringarna utifrån två perspektiv, där det ena rör själva organisationernas verksamheter och det andra effekterna på målgruppen.

Påverkan på verksamheterna

Den röda tråden bland svaren om reformeringens påverkan på verksamheterna är **försämrade möjligheter till ersättning** för deras arbetsintegrerande insatser. Detta beror, enligt svaren, framför allt på följande:

- De insatser som utförs av de svarande organisationerna **prioriteras i lägre utsträckning än tidigare**. Det manifesteras bland annat i ett färre antal lönebidragsanställningar och en markant minskning av anvisningar till [Arbetsträning \(AT\)](#) och [Förstärkt arbetsträning \(FAT\)](#).
- Ovan problembeskrivning uppfattas som ett resultat av en **storskalig satsning på Kundval Rusta och matcha (KROM)** (beskrivs under avsnittet "Bakgrund") i kombination med **minskad personalstyrka på Arbetsförmedlingen och avveckling av lokalkontor**. Flera av de svarande beskriver hur de upplever att de **behandlas som konkurrenter till KROM**.
- En majoritet av de svarande beskriver att deras insatser och verksamheter **inte lever upp till kriterierna för upphandling till KROM**, samtidigt som KROM-aktörerna i slutändan efterfrågar de insatser som civilsamhällets verksamheter erbjuder.
- Ovan beskrivs resultera i **högre tryck på placeringar i verksamheterna**, bland annat i form av praktik, samtidigt som **ersättning för insatserna uteblir** och istället går till de KROM-aktörer som placerat deltagare i verksamheterna.

Utöver möjligheterna till ersättning, uppger flera organisationer också att reformeringen bidragit till **lägre förutsägbarhet** för verksamheterna eftersom det är svårt att i förväg veta hur många deltagare som kommer behöva insatserna. Detta beskrivs som en effekt av bland annat **färre och längre kontaktvägar in till Arbetsförmedlingen** samt **längre ledtider** till de insatser som civilsamhället vanligen utför, som exempelvis AT och FAT.

Påverkan på målgruppen

En påtaglig majoritet av respondenterna uppger att **förutsättningarna för personer som står långt från arbetsmarknaden har försämrats**, som ett resultat av Arbetsförmedlingens reformering. Det konstateras mer eller mindre samstämmigt att **de största försämringarna drabbat de personer som står allra längst från arbetsmarknaden**, såsom funktionsnedsatta eller utrikes födda personer.

Försämringarna beskrivs framför allt bero på:

- **Otillgängliga processer**, som många gånger utgår från att individer själva ska vara drivande, samt att det blivit allt mer vanligt med **digitala verktyg och kontaktvägar** vilket kan vara svårt för personer med exempelvis funktionsnedsättningar eller bristande språkkunskaper.
- Respondenterna beskriver även en upplevelse av **brist på kontinuitet**, som en direkt konsekvens av den minskade personalstyrkan. Att inte ha en återkommande handläggare, utan slussas runt bland olika, ger sämre förutsättningar för en helhetsbild av den arbetsökandes livssituation vilket bland annat kan leda till att **fel eller inga insatser** sätts in.
- I de fall personer bedöms behöva mer omfattande insatser, exempelvis AT och FAT, beskrivs problem med **långa ledtider**. Detta resulterar bland annat i att personer i **långa perioder lämnas ensamma utan insatser och kontakt med Arbetsförmedlingen**.

Effekterna av ovanstående problembeskrivningar beskrivs bland annat i termer av **återfall i missbruk och psykisk ohälsa**, ökat **avstånd till arbetsmarknaden**, **minskat förtroende för Arbetsförmedlingen** och **ökat utanförskap**.

De behovsformuleringar som underlaget, enligt NOD, landar i beskrivs under avsnittet "Sammanfattade slutsatser från NOD".

Bakgrund

I det här avsnittet ges en sammanfattad överblick av de centrala delar som återkommer i sammanställningen av civilsamhällets perspektiv på reformeringen av Arbetsförmedlingen.

Reformeringen av Arbetsförmedlingen

När det så kallade "Januariavtalet" slöts 2019 mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Centerpartiet och Liberalerna var en av huvudpunkterna i avtalet att reformera Arbetsförmedlingen i grunden. Genom att dra ner på Arbetsförmedlingens operativa arbete och bjuda in externa aktörer att utföra arbetsintegrerande insatser, var syftet med reformeringen att effektivisera processen för arbetssökande att komma in på arbetsmarknaden.

Reformeringen trädde i kraft samma år och innebar en stor omställningsprocess för myndighetens verksamhet. Myndighetsansvaret för arbetsmarknaden, det vill säga bedömning, beslut, kontroll och uppföljning skulle även fortsatt ligga på Arbetsförmedlingen. Men i och med att huvudansvaret för det operativa arbetet – att konkret matcha personer mot arbete och utbildning – flyttades över på externa leverantörer, försvann stora delar av Arbetsförmedlingens centrala funktioner. Reformeringens första år innebar därmed både minskad personalstyrka och avvecklade lokalkontor.

KROM – rusta och matcha

Som en central del i reformeringen introducerades, under våren 2020, den nya matchningstjänsten "[Kundval rusta och matcha](#)", numera "[Rusta och matcha](#)" (KROM). Den kännetecknas bland annat av att ett statistiskt profileringsverktyg används för att bedöma huruvida en person är lämplig att delta i ett specifikt arbetsmarknadsprogram eller inte. Tjänsten upphandlas av Arbetsförmedlingen men tillhandahålls av externa aktörer.

KROM ersätter det tidigare systemet STOM (Stöd och matchning). Skillnaden mellan de två tjänsterna är flera – bland annat att KROM ställer högre krav på leverantören, vilket exempelvis syns i hur ersättningsmodellen ser ut. Ersättningen till de upphandlade aktörerna i KROM är mer resultatinkriktad än tidigare – ju fler personer som utföraren lyckas få in på arbetsmarknaden, desto högre ersättning. Även STOM hade en resultatinkriktad ersättningsmodell men i KROM har den delen ökat och grundersättningen blivit betydligt lägre.



En av de största skillnaderna är att KROM har en automatiserad bedömningsfunktion (det tidigare nämnda statistiska profileringsverktyget) – något som under STOM i stället utfördes av Arbetsförmedlingens personal.

KROM vänder sig dessutom till en bredare målgrupp och tar in fler personer som står långt ifrån arbetsmarknaden än vad STOM gjorde. Dock ska inte personer som står *för* långt från arbetsmarknaden anvisas till KROM, det vill säga personer som kräver större insatser och därför bör anvisas till mer omfattande aktiviteter som exempelvis [Arbetsträning \(AT\)](#) och [Förstärkt arbetsträning \(FAT\)](#).

Kritik mot reformeringen

Redan innan reformeringen påbörjats uppstod kritik mot beslutet. Då framför allt från oppositionspolitiker i riksdagen, med bland annat hot om misstroendeförklaring mot arbetsmarknadsministern. Under perioden som reformeringen realiserats har kritik även kommit från kommunpolitiker men också från andra håll än politiken, exempelvis expertmyndigheter och fackförbund.

[I ett remissvar](#) till regeringen konstaterar exempelvis Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) att:

Det kan finnas argument för snabba reformer, men det bidrar också till stora utmaningar. Reformeringen har tagit stora resurser i anspråk och den har genomförts samtidigt som Corona drabbade Sverige. Det har sannolikt lagt begränsningar på vilken typ av annat stöd de arbetssökande har kunnat få ta del av under perioden. Det är sannolikt att andra förmedlings-, utbildnings- och programinsatser har påverkats negativt av införandet av Krom och den pågående reformeringen. (s.2)

Remissvaret föregicks av [en rapport](#) av samma institut, där bland annat matchningstjänsten KROMs tillförlitlighet ifrågasätts. Exempelvis konstaterade rapportförfattarna att profileringsverktygets bedömning av vilka som står långt från arbetsmarknaden eller inte, missar att ta hänsyn till vissa avgörande faktorer, såsom hälsa och språkkunskaper.





Den tidigare analyschefen på Arbetsförmedlingen, Annika Sundén, meddelade i samband med sin avgång i februari 2022 att privatiseringen av Arbetsförmedlingens matchningstjänster inte uppfyllt sitt syfte för personer som står långt från arbetsmarknaden. [Enligt henne](#) kan matchningsföretagen lyckas bra med vissa grupper men inte de som står allra längst från arbetsmarknaden, exempelvis utrikes födda kvinnor utan utbildning och jobberfarenhet.

I en [gemensam debattartikel](#) från 2020 riktade företrädare för de fackliga centralorganisationerna LO, TCO och Saco specifik kritik mot KROMs ersättningsmodell. De hävdade att modellen är designad för att gynna leverantören snarare än den arbets sökande. Att ersätta leverantörer utifrån hur snabbt de får ut en person på arbetsmarknaden är bekymrande, menade artikelförfattarna:

Den resultatbaserade ersättningen riskerar dessutom att leda till att arbetssökande trycks ut i jobb som inte är i paritet med deras utbildnings- och kompetensnivå. Att resultat ersättningen utgår redan efter fyra månaders sysselsättning visar att KROM inte heller är konstruerat för att bejaka en fast anknytning på arbetsmarknaden. Vi riskerar att få en insats som aktivt premierar att kortvariga anställningar och arbetslöshet varvas och öppnar upp för oegentligheter, till exempel i form av skenanställningar.

Även Myndigheten för delaktighet (MFD) har [riktat skarp kritik](#) mot reformeringen då den, i kombination med pandemin, försvårat för personer med olika typer av funktionsnedsättningar att komma in på arbetsmarknaden. I myndighetens [uppföljning av funktionshinderpolitiken 2021](#) konstaterades följande:

Arbetsförmedlingens organisatoriska förändringar 2019 har ändrat och i vissa fall försvårat förutsättningarna för myndigheten att erbjuda stöd och insatser till personer med funktionsnedsättning. På grund av minskat förvaltningsanslag reducerade Arbetsförmedlingen antalet arbetsförmedlare och professioner inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Samtidigt har Arbetsförmedlingen ändrat sitt sätt att möta sina kunder genom en generalisering av service på distans via digitala tjänster och minskat sin lokala närvaro. (s.22)



Kritik mot reformeringen har även framförts av ett flertal civilsamhällesorganisationer som på olika sätt arbetar med arbetsintegrerande insatser. En del av den kritiken kommer tydliggöras i avsnittet “Civilsamhällets perspektiv på reformeringen av Arbetsförmedlingen”, men för att förstå civilsamhällets roll i att integrera personer som står långt från arbetsmarknaden följer här en sammanfattning av tidigare kunskaper och erfarenheter inom området.

Civilsamhällets arbetsintegrerande insatser

Under de senaste åren har ett flertal rapporter, utredningar och initiativ satt ljuset på det svenska civilsamhällets arbetsintegrerande insatser och förmåga att adressera och engagera personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Allt från idrottsföreningar till studieförbund, hjälporganisationer, församlingar och arbetsintegrerande sociala företag (ASF) erbjuder en bredd av insatser i form av arbetsträning, praktik, anställning, utbildning med mera. Insatserna riktas ofta till ungdomar, utrikes födda, funktionsnedsatta, långtidssjukskrivna med flera. I flera fall utförs insatserna på uppdrag av Arbetsförmedlingen, kommuner, samordningsförbund eller andra offentliga aktörer.

Från flera håll hävdas att många organisationer och föreningar sitter på erfarenheter och praktisk expertis kring att nå och stötta utsatta målgrupper, i synnerhet personer som på olika sätt står inför komplexa utmaningar på grund av marginalisering och diskriminering i samhället. Det som många gånger lyfts fram som unikt är civilsamhällets metoder kring att väga in och bemöta människors hela livssituationer, snarare än att ge snabba vägar in på arbetsmarknaden. Med ett helhetsgrepp om människors behov och förutsättningar hävdas att insatserna blir mer långsiktiga och hållbara, snarare än symptomdämpande.

I forskningsrapporten [*Social innovation för arbetslivsinkludering*](#) ger rapportförfattarna konkreta exempel hur olika insatser inom det svenska civilsamhället ger unika möjligheter till att integrera personer som står långt ifrån arbetsmarknaden:

[...] de kartlagda exemplen (kan) sägas ha en särskiljande karaktär, i bemärkelsen att de tillvaratar civilsamhället som en arena och resurs för arbetslivsinkludering. Framför allt tillvaratar de civilsamhällets befintliga mötesplatser, verksamheter, roller och traditioner för att upptäcka, artikulera och adressera behov av försörjning, sysselsättning och

gemenskap. I detta omfattas såväl mötesplatser inom idrott, folkbildning och Kooperation, som civilsamhällets roller som röstbärare, utförare och innovatör. Det omfattar även civilsamhällets traditioner av medborgerligt engagemang i form av frivilligarbete och fritidsaktiviteter, samt förhållningssätten "självorganiserad självhjälp" och "hjälp till självhjälp. (s. 76)

Även i en [statlig offentlig utredning från 2019](#), gällande idéburen välfärd, konstateras hur den ideella/idéburna sektorn många gånger kunnat lösa utmaningar inom välfärden, där den offentliga och privata sektorn inte nått hela vägen fram:

De idéburna organisationerna har varit föregångare för sådant som i dag tillhör välfärdens kärna, samtidigt som man har fortsatt att identifiera, artikulera och möta behov som varken offentliga eller kommersiella aktörer förmår fånga upp. Det gör de idéburna aktörerna till viktiga innovatörer i välfärden. (s.13)

I rapporten [Röster från unga som varken arbetar eller studerar](#), framtagen av stiftelsen Fryshuset, vittnar dessutom de intervjuade personerna i underlaget om hur civilsamhället fungerat som ett viktigt stöd i att både förstå och komma i kontakt med arbetsmarknaden:

Gällande civilsamhällets roll i arbetsmarknadspolitiken menar många av de unga personerna att organisationer och föreningar har hjälpt dem med att knyta viktiga kontakter på arbetsmarknaden, att få en första rad på CV:t genom praktik och jobb och därmed en referens för framtida arbetssökande. Det nämns även att civilsamhället kan vara en bro mellan myndigheter och unga personer, och att civilsamhället kan engagera och prata med unga om arbete och studier i samband med andra aktiviteter. (s.23)

Civilsamhällets roll för att stötta människor att komma in på arbetsmarknaden kan därmed i flera fall konstateras vara central. Ändå går det att avläsa en uppfattning inom civilsamhället av att inte erkännas och tillvaratas som viktig resurs.

I juni 2021 lanserade exempelvis NYSTA (Civilsamhällets nystartsgrupp för ett nytt samhällskontrakt) delrapporten [Civilsamhällets bidrag till arbetsmarknad och kompetensutveckling](#). Enligt rapportförfattarna är civilsamhället en outnyttjad resurs i en hållbar och långsiktig arbetsintegrering. Bland annat eftersom de styrmodeller som präglar välfärdssystemen idag, inte fungerar för att förstå effekten av civilsamhällets insatser på området:

De svenska välfärdssystemen, inklusive på arbetsmarknadsområdet, är ofta uppdelade i stuprör och uppstyckade insatser som en följd av New Public Management (NPM) som rådande styrmodell. Detta är bekymmersamt för civilsamhällets organisationer, vilka arbetar utifrån en idé ofta långt mer holistisk än vad det offentligas ramar medger. Som exempel kan nämnas att arbetsintegrerande sociala företag rör sig inom arbetsmarknads-, social- och näringspolitiken. Näringspolitiken måste omsluta och stödja att det finns olika typer av aktörer, vilket inte är fallet idag.

(s.6)

Även i den tidigare nämnda forskningsrapporten [Social innovation för arbetslivsinkkludering](#) konstateras att det finns behov av förbättrade villkor för att civilsamhället ska kunna tillvaratas som en arena och resurs för arbetslivsinkkludering. Bland annat behövs, enligt rapportförfattarna, ett större arbetsmarknadspolitiskt och utrymme finansiellt för den sammanhållna kedja av olika sorters åtgärder som många organisationer erbjuder, för att deltagarna stegvis ska kunna närma sig arbetsmarknaden utifrån sina egna förutsättningar och behov.

Civilsamhälleslyftet

I ett försök att förbättra förutsättningarna för långtidsarbetslösa, genom att tydligare integrera civilsamhället, formulerades "Civilsamhällestlyftet". Civilsamhällestlyftet är ett [förslag till satsning för att minska långtidsarbetslösheten](#), som initierats av arbetsgivarorganisationen Fremia och intresseorganisationen för arbetsintegrerande sociala företag (ASF) – Skoopi. Förslaget togs fram som ett svar på att långtidsarbetslösheten bitit sig fast och fortsatt att öka de senaste åren, trots Arbetsförmedlingens ambition att snabbare få arbetssökande i arbete. En

avgörande del av problemet hävdar initiativtagarna till förslaget vara ett minskat samarbete med civilsamhället:

Tyvärr används ASF och de civilsamhällesorganisationer som tidigare har arbetat med förstärkt arbetsträning och anpassade anställningar för de här grupperna nu endast i liten utsträckning. Arbetsförmedlingen prioriterar i stället anvisning till upphandlade tjänster. Hittills har reformeringen av Arbetsförmedlingen därför snarare stjälp än hjälpt de långtidsarbetslösa.

Detta, menar initiativtagarna, har skett trots att civilsamhället visat sig ha en betydande positiv effekt på arbetsmarknadsintegreringen:

Inom ASF och civilsamhället finns en rad aktörer som tidigare framgångsrikt, i samarbete med Arbetsförmedlingen, har arbetat med förstärkt arbetsträning och olika typer av anpassade anställningar för långtidsarbetslösa. En stor del av dessa insatser och samarbeten har nu upphört, i ett läge där de tvärtom borde skalas upp.

Ny nationell samverkansgrupp

Under våren 2022 lanserades en [överenskommelse](#) mellan Arbetsförmedlingen och Fremia för att motverka långtidsarbetslösheten, genom att stärka samverkan mellan myndigheten och idéburen sektor.

Som en del i överenskommelsen bildades *Nationell samverkansgrupp för idéburen verksamhet inom det arbetsmarknadspolitiska området*, med syfte att skapa en struktur för just stärkt samverkan mellan de två parterna. Bland annat ska gruppen skapa förutsättningar för såväl lokala och regionala initiativ som idéburna aktörer att kunna bedriva anpassade insatser för personer som står långt från arbetsmarknaden.

Sammanfattningsvis är det tydligt att det finns ett flertal problembeskrivningar kring Arbetsförmedlingens reformering och dess påverkan på en hållbar arbetsintegrering av personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Inom vissa delar av samhället, i synnerhet



civilsamhället, går det rentav att utläsa en besvikelse och frustration – något som konkretiseras i de svar som samlats in i den här lägesbilden. Under nästföljande avsnitt tydliggörs detta.

Civilsamhällets perspektiv på reformeringen av Arbetsförmedlingen

I det här avsnittet presenteras de svarande civilsamhällesorganisationernas perspektiv på hur reformeringen av Arbetsförmedlingen påverkat verksamheternas möjligheter till att stötta personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Avsnittet är uppdelat i två huvudrubriker – "Påverkan på verksamheterna" samt "Påverkan på målgruppen" med tillhörande underrubriker baserade på återkommande teman i underlaget.

Påverkan på verksamheterna

Bland de organisationer som inkommit med svar har bland annat följande arbetsintegrerande insatser identifierats:

- *Arbetsträning och Förstärkt arbetsträning*
- *Lönebidragsanställningar*
- *Praktik*
- *Rehabilitering*
- *Utbildning*

Reformeringen har haft olika typer av påverkan på organisationerna, beroende på vilken typ av verksamhet som bedrivs.

Organisationer vars huvudverksamhet utgår från att driva påverkansarbete för en viss målgrupp, uppger att det framför allt handlat om att reformeringen "slukat tid och resurser" från andra viktiga områden. För exempelvis Funktionsrätt Sverige har målgruppens möjligheter att komma i arbete tydligt försämrats efter reformeringen. Organisationens företrädare konstaterar:

Det här har lett till att vi har tvingats intensifiera och avsätta mer tid för vårt påverkansarbete kopplat till Arbetsförmedlingens stöd för arbetssökande med funktionsnedsättning. [...] Vi har därmed varit tvungna att prioritera bort annat viktigt intressepolitiskt arbete.

För andra har det handlat om verksamhetens överlevnad, exempelvis de sociala företagen (ASF). Dessa har arbetsintegrerande och rehabiliterande insatser som en del av själva



kärnverksamheten och i det är kontakten med och ersättning från offentlig sektor avgörande för att få verksamheten att gå runt. I takt med nedskärningarna i Arbetsförmedlingens personalstyrka, samt förändrade insatsbedömningar, har möjligheterna till intäkter drastiskt minskat.

Skoopii, som samlar ett stort antal Arbetsintegrerande sociala företag (ASF), förklarar:

För många av våra medlemmar har det inneburit att vi får lägga allt mer tid på att försöka få kontakt med Arbetsförmedlingen både gällande det som rör våra verksamheter, vårt erbjudande om arbetsträning och vår vilja att anställa med stöd samt gällande sökande som av olika skäl behöver kontakt med AF. Många företag har också fått kraftigt minskade intäkter för arbetsträning vilket gör att man tvingats säga upp personal eller styra om verksamheten

[...] Vi har haft ett antal företag som tvingats lägga ner sin verksamhet, ofta till följd av en kombination av minskade intäkter för arbetsträning och generella sänkningar av lönestödsnivåerna.

Det är just försämrade möjligheter till ersättning som är den röda tråden i svaren som inkommit. Studieförbundet Ibn Rushd skriver exempelvis:

(Vi) har inte möjlighet att delta i offentliga AF-upphandlingar p.g.a. ett mer komplicerat regelverk och krav på leverantörer som är mer anpassade till privata och vinstdrivande aktörer. Det har varit omöjligt att samarbeta med AF inom ramen av arbetsmarknadsprojekt p.g.a. upphandlingsregler som de anser krockar med våra aktiviteter/verksamheter/projekt.

KROM konkurrerar

De erfarenheter som Ibn Rushd beskriver ovan delas med fler. En central del i det är att de insatser som flera av de svarande organisationerna erbjuder erfars prioriteras i lägre



utsträckning än tidigare. Det manifesteras bland annat i ett färre antal lönebidragsanställningar och en markant minskning av anvisningar till [Arbetsträning \(AT\)](#) och [Förstärkt arbetsträning \(FAT\)](#). Organisationerna upplever att det är den stora satsningen på KROM som ligger till grund för detta eftersom satsningen erfars ha tagit stora delar av Arbetsförmedlingens resurser i anspråk och därmed lämnar mindre marginaler åt de mer omfattande insatserna. Detta förstärks genom att flera svaranden hävdar att personal på Arbetsförmedlingen rakt ut uttryckt att deras insatser konkurrerar med KROM.

De insatser som en stor del av de svarande organisationerna erbjuder uppfyller dessutom inte kriterierna för att de själva ska kunna bli KROM-aktörer. Återigen uppger de svarande att det handlar om att insatserna är för långsiktiga och vänder sig till en målgrupp som står för långt från arbetsmarknaden. Organisationen Erikshjälpen Second Hand skriver exempelvis: "Möjligheten att vara med i upphandlingen av KROM omöjliggjordes då det inte var våra insatser som handlades upp i reformen".

I ovanstående problembeskrivning finns också en inneboende frustration hos respondenterna kring upplevelsen av att inte erkännas som en viktig aktör i att få fler människor i arbete. Detta exemplifieras under nästa rubrik.

Utförande utan ersättning

En av de mest återkommande problembeskrivningarna är att Arbetsförmedlingens upphandlade aktörer ofta vänder sig till flera av de svarande organisationerna för att få hjälp med arbetsintegrerande insatser, exempelvis praktikplatser. Detta utan att organisationerna får någon ersättning för insatsen. Riksidrottsförbundet/SISU Idrottsutbildarna skriver:

De av AF upphandlade aktörerna tar den ekonomiska ersättningen och vi får inget för jobbet vi gör med praktikplatserna. Vi ska ordna platserna och ha handledning men får ingen ersättning alls. Upphandlade aktörer får alltid deltagare från AF före oss och då finns inga deltagare kvar till oss. Upplever en ökad efterfrågan på praktikplatser från dessa aktörerna men vi får inget för det.

Inom Svenska kyrkans verksamheter konstateras samma tendens:

Stort tryck på församlingarna från Arbetsförmedlingens upphandlade aktörer som gärna vill placera personer i församlingarna. I dessa fall utgår ej någon ekonomisk kompensation till församlingen utan den hamnar hos den upphandlade aktören.

Erikshjälpen Second Hand förklarar att detta problem fanns redan när STOM var aktuellt – att många upphandlade aktörer placerade praktikanter hos organisationen utan att någon ersättning utgick för arbetet – men att det förvärrats nu:

Innan reformen fick vi möjlighet att påvisa de här bristerna i systemet och fick också löfte om att civilsamhället skulle få rimlig ersättning för den stora samhällsinsats som görs. När sedan reformen kom och KROM presenterades så visade det sig att förutsättningarna för vår verksamhet inte hade blivit bättre utan snarare sämre.

Detta problem jackar i det faktum att många organisationer saknar möjligheter att delta när KROM upphandlas. Flera upplever det som att det i slutändan ändå är deras insatser som Arbetsförmedlingen egentligen vill åt, men att de tar en omväg via KROM-aktörerna. Skoopi skriver: “Känslan hos våra medlemmar är ‘Dom (KROM-aktörerna) vill att vi ska göra jobbet men dom ska få betalt’”.

Organisationen Hela Sverige Ska Leva erfar dock en annan sida av KROM-aktörer. Respondenten uppger att nedläggningen av lokalkontor inneburit en förlust av sakkompetens inom frågor som rör landsbygdsfrågor, men att KROM-aktörer i vissa fall visar en vilja att kompetensutvecklas genom att delta i de utbildningar som erbjuds av organisationen.

Låg förutsägbarhet

Bland de organisationer som är en del av olika arbetsmarknadspolitiska insatser genom lönebidragsanställningar och praktik, framkommer en upplevelse av låg förutsägbarhet. Det baseras bland annat på mindre kontakt med Arbetsförmedlingen, långa ledtider samt tidsbegränsade och prestationsinriktade projekt. Resultatet av det blir att organisationerna har svårt att sätta både ekonomisk och tidsmässig budget i förhand, vilket bidrar till osäkerhet.



Det sociala företaget Swedish Empowerment Center konstaterar: "Ska man få kvalitet i upphandlingarna och låga priser så stavas lösningen FÖRUTSÄGBARHET för leverantören och långsiktigt samarbete."

Andra samarbeten

Som en konsekvens av minskad kontakt med Arbetsförmedlingen har flera av respondenterna sökt sig till andra typer av samarbeten. Vissa uppger exempelvis att de fått mer kontakt med kommunerna och andra samordningsförbund. Vissa deltar i högre grad i exempelvis ESF-projekt eller projekt inom regioner. Skoopi skriver:

Vi ser också ett ökat intresse från kommuner och samordningsförbund för köp av arbetsträning och liknande men det tar lång tid att omsätta det intresset i konkreta ekonomiska samarbeten.

Erfarenheterna från den typen av samarbeten ser olika ut men har i flera fall visat sig vara lyckade. Sveriges Stadsmissioner skriver exempelvis:

Vi har ökat antalet insatser och anställda som jobbar med arbetslivstjänster (dock från låga nivåer), men detta beror i hög grad på ökade samarbeten med kommuner och andra parter än på Arbetsförmedlingen.



Påverkan på målgruppen

Bland de organisationer som inkommit med svar har följande målgrupper identifierats:

- *Hemlösa*
- *Långtidsarbetslösa*
- *Långtidssjukskrivna*
- *Nyanlända*
- *Personer med funktionsnedsättningar och kroniska sjukdomar*
- *Personer med kriminellt förflutet*
- *Personer med missbruksproblematik*
- *Personer med psykisk ohälsa/psykisk sjukdom*
- *Personer med utomnordisk och utomeuropeisk bakgrund*
- *Ungdomar och unga vuxna*
- *Utrikes födda kvinnor med låg eller ingen utbildning*

Majoriteten av de svarande organisationerna uppger att deras målgrupper har hamnat eller riskerar att hamna ännu längre från arbetsmarknaden efter än innan reformeringen. Sveriges Stadsmissioner skriver exempelvis:

Tillgängligheten för målgruppen att få stöd från Arbetsförmedlingen har markant minskat. Personer med bristfällig svenska, låga digitala kunskaper och litet (eller inget) eget nätverk riskerar att hamna än längre från arbetsmarknaden för att stödet försenas eller helt uteblir.

Skoopi lyfter i sin tur att reformeringen gjort att:

Målgruppen lämnas i många fall helt i sticket från Arbetsförmedlingen och allt fler går idag helt utan sysselsättning, alternativt är inskrivna i åtgärder som inte alls matchar deras behov som t ex KROM.

Det sociala företaget Blå Vägen, i vilket framför allt personer med omfattande hälsoproblematik deltar, konstaterar också att reformeringen och den, enligt dem, ensidiga satsningen på KROM gjort att färre i deras målgrupp kommer ut i arbete:

De går under radarn. Risken för utsatthet har vi kunnat notera i sjukdomsnivå, ohälsotal, minskat deltagande i samhälleligt liv m.m.

En minoritet av de svarande organisationerna är osäkra på om förutsättningarna för målgruppen kan kopplas direkt till reformeringen, men formulerar ändå att nuvarande möjligheter till hållbara insatser är begränsade. Studieförbunden skriver exempelvis:

I folkbildningsverksamheten ser studieförbunden ingen tydlig påverkan. I både folkbildnings- och uppdragsverksamheterna syns ett stort behov av insatser som tycks vara ganska konstant över tid. NBV (Nykterhetsrörelsens bildningsverksamhet) anser att deltagarna behöver längre tid i verksamheten än vad som tilldelats. Det är dock oklart om detta beror på Arbetsförmedlingens reformering.

Svårare för redan utsatta grupper

De största försämringarna konstateras mer eller mindre samstämmig i underlaget ha drabbat de personer som stod allra längst från arbetsmarknaden redan innan reformeringen, däribland personer med funktionsnedsättningar samt utrikes födda med låg/ingen utbildning eller arbetslivserfarenhet. Funktionsrätt Sverige konstaterar exempelvis att:

Det har blivit svårare för personer med funktionsnedsättning att få stöd. För många har det blivit omöjligt. Det här har lett till missade jobbchanser och ökad långtidsarbetslöshet hos personer med funktionsnedsättning.

Studieförbundet Ibn Rushd, vars verksamhet har särskilt fokus på utrikesfödda kvinnor med kort eller ingen skolbakgrund, skriver följande i sitt svar:

För de som saknar/har väldigt kort skolbakgrund och erfarenhet av den öppna arbetsmarknaden, är vägen till

etablering på arbetsmarknaden väldigt lång och kantad av hinder. [Reformeringens effekt på denna målgrupp har blivit]ett fördjupat utanförskap i form av psykisk ohälsa och uppgivenhet.

Även personalkooperativet BOSSE – Råd, Stöd & Kunskapscenter, vars målgrupp är personer med funktionsnedsättningar och där en stor andel är utomeuropeiskt födda, formulerar samma tendens: “Stöd till att komma i arbete har försämrats och blivit mer svårtillgängligt för målgruppen”.

Vilka konkreta försämringar som anges i svaren varierar beroende på verksamhet och målgrupp. De vanligast återkommande redogörs för under nästkommande rubriker.

Otillgängliga processer

En återkommande problembeskrivning är att processerna för att kunna få stöd av Arbetsförmedlingen blivit betydligt krångligare efter reformeringen. De svarande vittnar bland annat om processer som utgår från att individen själv ska vara drivande i sina ärenden, vilket är svårt för personer med exempelvis begränsade språkkunskaper, utmattningsproblematik eller funktionsnedsättningar.

I takt med att lokalkontor avvecklats och personalstyrkan blivit mindre har kontaktvägarna med handläggare försvårats. Många gånger förläggs möten till telefontider eller digitala lösningar vilket exempelvis Hela Människan, vars målgrupp är bland annat utrikes födda och personer med funktionsnedsättningar, uppger som ett stort problem:

Minskad lokal närvaro av Arbetsförmedlingen har lett till fler telefonmöten och/eller digitala arbetsformer. Dessa arbetsformer är många gånger svåra att genomföra för personer i vår målgrupp.

Många organisationer lyfter just Arbetsförmedlingens digitalisering och automatisering som en faktor som minskar tillgängligheten för de personer som står allra längst från arbetsmarknaden. Detta eftersom de digitala verktygen kan exkludera personer som av olika anledningar har svårt att hantera dem.

Brist på kontinuitet

Den ökade digitaliseringen och automatiseringen bidrar även till frånvaro av personlig kontakt, konstaterar många av lägesbildens respondenter. Detta riskerar en minskad helhetsbild av den arbetssökandes förutsättningar och behov – något som flera organisationer beskriver som avgörande för att inkludera personer som står allra längst från arbetsmarknaden. Skoopi skriver:

”Digital first” har slagit otroligt hårt mot de här grupperna då de inte längre har någon ”egen” handläggare som känner dem, kan samordna det som görs och matcha till lämplig arbetsträning som i förlängningen förhoppningsvis kan innebära en anpassad anställning.

Bristen på personlig kontakt kopplas också samman med en upplevelse av att personer “skyfflas runt” bland olika handläggare och insatser, för att ibland stå ensamma i längre perioder. Swedish Empowerment Center konstaterar att:

Det är en övergiven målgrupp som är mer eller mindre utelämnad till att klara sig med digitala verktyg och eventuellt träffa en upphandlad aktör på telefon var 14:e dag.

Långa ledtider och fel insatser

Som ytterligare en konsekvens av reformeringen lyfter flera av de svarande organisationerna de långa ledtiderna till mer omfattande insatser för de som står långt ifrån arbetsmarknaden, såsom AT och FAT. Detta lämnar många i organisationernas målgrupper i mycket sårbara situationer där de får gå hemma och vänta på rätt insats.

Överlag konstateras en kraftigt minskad anvisning till just AT och FAT – något som exempelvis många ASF samt Svenska kyrkan erbjuder. Flera av de svarande organisationerna vittnar om att Arbetsförmedlingen förklarar den minskade anvisningen till att handla om personalbrist samt att AT och FAT sägs konkurrera med de upphandlade KROM-aktörerna



Den minskade anvisningen till AT och FAT resulterar, enligt respondenterna, i att personer hamnar i fel insatser, alternativt att de återigen lämnas till att vänta på en ny bedömning och insats. Skyddsvärnet svarar exempelvis:

Flera deltagare blir avslutade i pågående AT/FAT och får inget annat (inte ens KROM för att detta egentligen inte funkar/är fel insats). Deltagarna får gå hem och vänta på insats vilket gör att flera har tagit återfall i psykisk sjukdom eller missbruk, även hört om de som tagit livet av sig eller försökt göra det.

Minskat förtroende för Arbetsförmedlingen

En slutsats som flera respondenter i underlaget drar är att ovan nämnda faktorer resulterat i att många personer de möter har tappat förtroendet för Arbetsförmedlingen. Det sociala företaget MellanMålet beskriver det också som att deras målgrupp, unga med psykisk ohälsa, upplever en otydlighet i vad Arbetsförmedlingen egentligen kan ge för stöd. Flera organisationer lyfter att arbetssökande, som exempelvis väntat länge på bedömningar eller fått fel insatser, till slut vänder sig direkt till organisationerna för att få hjälp med att förstå sin situation eller stöd med att komma vidare i processerna.



Sammanfattande slutsatser

Organisationernas erfarenheter av Arbetsförmedlingens reformering ger en tydlig bild av ett civilsamhälle som står redo, med såväl kunskap som konkreta metoder, att bidra till att fler personer kommer i arbete. Utifrån underlaget erfar NOD att organisationerna i lägesbilden har en unik möjlighet att möta personer där de är och engagera utifrån individuella behov och förutsättningar. De vill gärna kunna erbjuda långsiktiga lösningar och underbygger dessa med en lång och bred erfarenhet av arbetsintegrerande insatser.

Civilsamhällesorganisationerna i denna lägesbild vittnar om att mer resurskrävande metoder må ta längre tid men i slutändan är mer effektiva än "snabba vägar". Ges förutsättningar för att i högre utsträckning kunna individanpassa vägarna in på arbetsmarknaden, blir arbetsintegreringen mer hållbar över tid.

Dock framkommer också en bild av försämrade möjligheter för civilsamhällesaktörer att kunna utföra sina insatser efter att reformeringen av Arbetsförmedlingen trätt i kraft. Framför allt bottenar detta i erfarenheter av att behandlas som konkurrenter till KROM, att omfattande åtgärder som AT och FAT fått markant minskat antal anvisningar och att organisationerna inte tilldelas ersättning i proportion till det arbete som utförs.

De vanligast förekommande problembeskrivningarna i underlaget landar enligt NOD därför i dessa behov:

- Ökade möjligheter att kunna erbjuda bredare och mer långsiktiga insatser för målgruppen, exempelvis genom AT och FAT;
- Mer kontinuitet för såväl verksamheterna som målgrupperna i kontakten med Arbetsförmedlingens personal och företrädare;
- Ökade möjligheter för civilsamhället att kunna delta i upphandlingar – inte avskrivs som potentiella utförare ([dom från EU-domstolen](#) visar exempelvis att icke-vinstdrivna aktörer kan verka som utförare inom ramen för det nya LOU-direktivet);
- Ersättning i de fall deltagare placeras i verksamheterna;
- Mer lättillgängliga processer med hänsynstagande till exempelvis digitala färdigheter och språkkunskaper;
- Ökad förutsägbarhet.



Det har samtidigt gått lite för kort tid, som även präglats av överlappande samhällskriser, för att kunna dra stora slutsatser om vad effekten av reformeringen blivit på arbetslösheten.

Reformeringen har dessutom skett parallellt med coronapandemin, vilket ibland gör det svårt att avgöra vilka effekter som påverkats av vad.

Det som sammanfattas i den här lägesbilden kan vara en grund för ett fortsatt samtal kring förutsättningarna för civilsamhället att bidra till att fler personer ska komma i arbete, i synnerhet de som står allra längst från arbetsmarknaden. Civilsamhällesaktörernas närhet till målgruppen ger en tydlig inblick i vilka behov och förutsättningar som finns och bör tillgodoses. Den offentliga parten kan via dem exempelvis ges en unik möjlighet att få ökad insikt i faktorer som inkludering och tillgänglighet.

I det arbetet kan NOD vara en bidragande resurs, i egenskap av en dialog- och samverkansstruktur som samlar både offentliga och ideella aktörer, för att skapa ett relevant forum för konstruktiva lösningar på befintliga problem.



Övrigt:

Följande är en lista över organisationer som har mottagit och besvarat frågeställningar som NOD har haft i insamlingen av underlag till denna lägesbild. Då ett erbjudande om att sända vidare förfrågningar till paraplyorganisationers medlemsföreningar också sändes är det verkliga antalet aktörer som har fått frågan mer omfattande än listan nedan.

Medverkande organisationer:

- BOSSE – Råd Stöd & Kunskapscenter
- Blå Vägen
- Erikshjälpen Second Hand
- Swedish Empowerment Center
- Famna
- Folkuniversitetet
- Fremia
- Frälsningsarmén
- Funktionsrätt Sverige
- Göteborgs Stadsmission
- Hela människan
- Hela Sverige ska leva
- Ibn Rushd
- MellanMålet Rehab
- Nykterhetsrörelsens bildningsverksamhet (NBV)
- Riksidrottsförbundet/SISU idrottsutbildarna
- SKOOPI
- Skyddsvärnet
- Studieförbunden i samverkan
- Studieförbundet Vuxenskolan
- Svenska kyrkan
- Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation
- Sveriges Stadsmissioner

Fler organisationer har blivit kontaktade av NOD i syfte att få in fler synpunkter. Dessa har dock av olika skäl valt att inte svara.



NATIONELLT ORGAN FÖR DIALOG OCH SAMRÅD MELLAN
REGERINGEN OCH DET CIVILA SAMHÄLLET

För frågor om lägesbilden, kontakta NOD:s kansli (info@nodsverige.se)

