

Arbetsförmedlarna och deras arbetsmarknad

Linus Liljeberg

Martin Söderström

Arbetsförmedlarna och deras arbetsmarknad^a

av

Linus Liljeberg^b och Martin Söderström^c

2018-05-02

Sammanfattning

Arbetsförmedlarna har en central roll inom arbetsmarknadspolitiken och studier har visat att de har betydelse för de arbetssökandes jobbchanser. Kunskapen om Arbetsförmedlingens kompetensförsörjning och vilka som jobbar som arbetsförmedlare är dock begränsad. I den här rapporten kartlägger vi därför arbetsförmedlarna och deras arbetsmarknad 2003–2016, och relaterar utvecklingen till liknande yrken. Vi finner att antalet arbetsförmedlare har ökat kraftigt, från drygt 5 000 år 2008 till drygt 9 000 år 2016. Andelen arbetsförmedlare med eftergymnasial utbildning och andelen utrikes födda har ökat betydligt mer än för jämförelsegruppen. Den genomsnittliga personalomsättningen för arbetsförmedlare är på ungefär samma nivå som för jämförelsegruppen. Ungefär 10 procent av nyanställda arbetsförmedlare avslutar sin anställning inom ett år, och det är i större utsträckning personer med ur arbetsmarknadsperspektiv konkurrenskraftiga egenskaper som slutar som arbetsförmedlare. Var tredje nyanställd arbetsförmedlare var arbetslös vid anställningstidpunkten, och var sjätte nyanställd hade varit arbetslös längre än sex månader. Dessa andelar är betydligt högre än för jämförelsegruppen. Vi finner inga indikationer på att arbetsförmedlarnas arbetsmarknad, mätt som jobblöden till och från olika sektorer och branscher, på något påtagligt sätt förändrats över tid.

^a Författarna vill tacka Johan Egebark, Lena Hensvik och Martin Lundin samt seminariedeltagare vid IFAU för värdefulla synpunkter.

^b Linus.Liljeberg@ifau.uu.se

^c Martin.Soderstrom@ifau.uu.se

Innehållsförteckning

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Inledning..... | 3 |
| 2 | Arbetsförmedlingen, arbetsförmedlarna och externa aktörer..... | 6 |
| 2.1 | Den statliga arbetsmarknadspolitiken..... | 6 |
| 2.2 | Arbetsförmedlarna..... | 6 |
| 2.3 | Andra aktörer inom arbetsmarknadspolitiken..... | 9 |
| 2.4 | Avslutande reflektioner..... | 11 |
| 3 | Metod..... | 12 |
| 3.1 | Jämförelsegrupp..... | 12 |
| 3.2 | Statistisk analys..... | 13 |
| 4 | Data..... | 14 |
| 4.1 | Urval och restriktioner..... | 14 |
| 4.2 | Definitioner av variabler..... | 15 |
| 5 | Resultat..... | 16 |
| 5.1 | Personalomsättning..... | 16 |
| 5.2 | Vem jobbar som arbetsförmedlare?..... | 18 |
| 5.3 | Nyanställda arbetsförmedlare..... | 23 |
| 5.4 | Jobbflöden..... | 32 |
| 6 | Avslutande diskussion..... | 36 |
| | Referenser..... | 40 |
| | Bilaga 1 Kompletterande aktörer efter typ av insats..... | 44 |
| | Bilaga 2 Beskrivning av jämförelsegruppen..... | 45 |
| | Bilaga 3 Nyanställdas arbetslivserfarenhet..... | 50 |
| | Bilaga 4 Andel av nyanställda som är nyexaminerade..... | 53 |

1 Inledning

Arbetsförmedlarna fyller en viktig funktion inom arbetsmarknadspolitiken. Till deras arbetsuppgifter hör att vägleda de arbetslösa i arbetssökandet, förmedla arbetsgivarkontakter, anvisa till jobb och till arbetsmarknadspolitiska program samt kontrollera att villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning är uppfyllda. Arbetsförmedlarna utgör länken mellan de som fattar beslut om arbetsmarknadspolitiken inriktning och de arbetssökande. De verkställer policys och direktiv, men har också möjligheten att agera efter eget omdöme.¹ Bedömningen av den arbetssökandes förutsättningar och behov (den s.k. arbetsmarknadspolitiska bedömningen) har t.ex. avgörande betydelse för vilken hjälp och stöd den arbetsökande får.

Studier har visat att arbetsförmedlare har betydelse för de arbetssökandes jobbchanser.² Kunskapen om varför en förmedlare är framgångsrik är dock mer begränsad. Den forskning som finns har huvudsakligen fokuserat på vilka arbetsstrategier förmedlarna använder sig av.³ Fröhlich m.fl. (2007) finner dock att vissa egenskaper, såsom erfarenhet på arbetsplatsen och behörighetsgivande utbildning, tycks öka de arbetssökandes jobbchanser.

Arbetsförmedlingen har genomgått stora förändringar de senaste åren. Till exempel bildades myndigheten Arbetsförmedlingen 2008 genom en sammanslagning av Arbetsmarknadsverket och Länsarbetsnämnderna, verksamheten har konkurrensutsatts (kompletterande aktörer 2009) och Arbetsförmedlingen har sedan 2010 blivit ansvariga för etableringen av nyanlända. Dessutom är Arbetsförmedlingen för närvarande mitt uppe i en större organisationsförändring, den s.k. Förnyelseresan.⁴ Arbetsförmedlingen har samtidigt varit under stor press och har fått utstå mycket kritik för bristande resultat. Förtroendet för myndigheten sjunker (Oleskog Tryggvason m.fl. 2014), den mediala bilden är i många fall negativ och allt fler röster hörs för att Arbetsförmedlingen borde läggas ned eller omorganiseras. I mitten av detta befinner sig arbetsförmedlaren. Medarbetarundersökningar har indikerat att många arbetsförmedlare är missnöjda med sin arbetssituation (Novus 2014) och Arbetsförmedlingen lyfter själva fram problem

¹ I litteraturen går denna tjänstemannaroll under benämningen gräsrotsbyråkrat (se t.ex. Assadi och Lundin 2014).

² Se McCall m.fl. (2016) för en översikt och Lagerström (2011) för en studie på svenska data.

³ En framgångsrik strategi tycks vara att hålla en professionell distans till sina klienter (Fröhlich m.fl. 2007; Behncke m.fl. 2010a; Weatherall och Markwardt 2010; Huber m.fl. 2014; Arni m.fl. 2017). Studier finner också positiva effekter på de arbetssökandes jobbchanser av både intensifierat stöd och tätare kontakter (Maibom m.fl. 2017; Rosholm 2014; van den Berg m.fl. 2014) och mer kontroll och övervakning (Fröhlich m.fl. 2007; Arni m.fl. 2017).

⁴ Förnyelseresan är namnet på en process som sträcker sig fram till 2021 och som innebär en genomgripande reformering av myndigheten (se Statskontoret 2016).

med hög personalomsättning, hög sjukfrånvaro och svårigheter att åtminstone i vissa delar av landet attrahera kvalificerad personal (Arbetsförmedlingen 2017).

Med en till synes ansträngd arbetssituation på Arbetsförmedlingen, befarat hög personalomsättning och indikationer på rekryteringsproblem finns en risk att arbetsförmedlarna har blivit, eller riskerar att bli, sämre rustade för att utföra sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt. Detta kan i så fall i sin tur påverka de arbetssökandes jobbchanser och därmed nivån på arbetslösheten. Det är därför motiverat att studera Arbetsförmedlingens kompetensförsörjning.

Syftet med den här rapporten är att beskriva arbetsförmedlarna och deras arbetsmarknad, 2003–2016. Vi gör detta genom att ställa fyra övergripande frågor:

- (i) Hur har personalomsättningen utvecklats?
- (ii) Vilka jobbar som arbetsförmedlare?
- (iii) Vilka egenskaper har de nyanställda, hur länge stannar de på Arbetsförmedlingen och vilka är det som slutar som arbetsförmedlare?
- (iv) (iv) Från vilka sektorer och branscher rekryteras arbetsförmedlare, och för vilka sektorer och branscher lämnar de Arbetsförmedlingen?

Analyserna i rapporten är beskrivande, dvs. vi har inga ambitioner om att uttala oss om effekter eller orsakssamband. Däremot är det relevant att relatera situationen för arbetsförmedlare till en grupp av anställda som kan betraktas som jämförbar, i syfte att se om arbetsförmedlare utmärker sig på något tydligt sätt. Vi kommer därför, i de analyser där det är möjligt, att relatera situationen för arbetsförmedlare till den hos anställda i liknande yrken i statlig sektor.

Resultaten visar att antalet arbetsförmedlare har ökat kraftigt, från drygt 5 000 år 2008 till drygt 9 000 år 2016. Särskilt stora nyrekryteringar kan observeras i spåren av finanskrisen (2009), i samband med införandet av satsningen på tidiga insatser för personer som riskerar långtidsarbetslöshet⁵ (2012) och i samband med det ökande antalet nyanlända (2015–2016). Den genomsnittliga personalomsättningen har ökat något 2008–2015 men är mycket likartad utvecklingen bland anställda i liknande yrken i offentlig sektor.

Till följd av bl.a. det stora antalet nyanställningar ser en genomsnittlig arbetsförmedlare väsentligen annorlunda ut 2015 jämfört med 2003. Arbetsförmedlarna är yngre, högre utbildade, i större utsträckning utrikes födda och kvinnor och har i genomsnitt en kortare anställningstid 2015 jämfört med 2003. Den genomsnittliga åldern för en arbetsförmedlare har minskat från drygt 48 år 2009 till drygt 44 år 2015, och den genomsnittliga anställningstiden har minskat från

⁵ Se Regnér och Söderström (2015) för en studie av denna reform.

ca 13 till ca 8 år under samma period. Andelen kvinnor har ökat från 62 procent till 70 procent mellan 2003 och 2015. Ålders-, erfarenhets- och köns-sammansättningen är likartad den i jämförelsegruppen.

Andelen av arbetsförmedlarna som är födda utanför Europa har ökat från 5 procent 2009 till 12 procent 2015. Nästan var femte nyanställd arbetsförmedlare 2015 är född utanför Europa. Den genomsnittliga utbildningsnivån har ökat kraftigt. Ungefär 52 procent av arbetsförmedlarna hade minst två års eftergymnasial utbildning 2003, motsvarande andel 2015 var 78 procent. Från och med 2010, när kraven på att anställas som arbetsförmedlare höjdes till minst treårig eftergymnasial utbildning, har mer än nio av tio av alla nyanställda arbetsförmedlare minst tvåårig eftergymnasial utbildning. Andelen personer födda utanför Europa och andelen personer med minst tvåårig eftergymnasial utbildning har inte ökat på motsvarande sätt i jämförelsegruppen.

Ungefär var tredje person som anställs som arbetsförmedlare var vid anställningstillfället arbetslös och var sjätte nyanställd arbetsförmedlare hade varit arbetslös i minst sex månader. I genomsnitt hade en nyanställd arbetsförmedlare tillbringat 10 månader av de senaste fem åren före anställning i arbetslöshet. Samtliga dessa nivåer är betydligt högre än för jämförelsegruppen.

Ungefär 10 procent av de nyanställda arbetsförmedlarna lämnar sin anställning inom ett år. Detta mönster återfinns för alla år som vi studerar. Med lite längre uppföljningshorisont är skillnaderna mellan åren betydande: 2006 var sannolikheten för nyanställda arbetsförmedlare att kvarstå i anställning efter tre år ca 60 procent, motsvarande siffra 2009 var ca 90 procent och 2012 ca 76 procent. Även om andelen personer som slutar som arbetsförmedlare har ökat något på senare år visar analysen att detta inte är ett nytt fenomen; en betydligt högre andel av de nyanställda arbetsförmedlarna 2004–2006 slutade inom tre år. Resultaten visar också att det är personer med ur arbetsmarknadsperspektiv mer konkurrenskraftiga egenskaper (t.ex. begränsad tidigare arbetslöshet) som i större utsträckning slutar som arbetsförmedlare.

Vi har studerat om arbetsmarknaden för arbetsförmedlare har förändrats över tid, och särskilt om något förändrats i samband med att verksamheten blev konkurrensutsatt, dvs. efter införandet av kompletterande aktörer 2009. Vi finner inga indikationer på att arbetsmarknaden, mätt som jobbflöden till och från olika sektorer och branscher, har förändrats på något påtagligt sätt.

Rapporten är disponerad som följer. Avsnitt 2 beskriver kortfattat den statliga arbetsmarknadspolitiken, Arbetsförmedlingen, arbetsförmedlarna och de övriga aktörer som bedriver förmedlingsverksamhet. Avsnitt 3 beskriver de metoder vi använder och avsnitt 4 våra data. I kapitel 5 presenterar vi våra resultat och kapitel 6 avslutar.

2 Arbetsförmedlingen, arbetsförmedlarna och externa aktörer

2.1 Den statliga arbetsmarknadspolitiken

Mellan 1974 och 2008 ansvarade Arbetsmarknadsverket för den statliga arbetsmarknadspolitiken. Arbetsmarknadsverket bestod av Arbetsmarknadsstyrelsen (Ams) och ca 20 Länsarbetsnämnder. Länsarbetsnämnderna var i sin tur organiserade i lokala arbetsförmedlingskontor. Länsarbetsnämnderna hade stor egen beslutsmakt, t.ex. beslutade de själva om resurstilldelningen till de lokala arbetsförmedlingskontoren.

Runt millennieskiftet påbörjades en förändring av synen på och styrningen av arbetsmarknadspolitiken. Från att ha karaktäriserats av decentralisering och målstyrning började arbetsmarknadspolitiken allt mer att centraliseras (Lundin och Thelander 2012). Exempel på detta är avskaffandet av volymmålen inom arbetsmarknadspolitiken 1999, införandet av processtyrning och gemensamma arbetsmetoder 2001 samt införandet av en nationell rådgivningsenhet 2006. Redan 2000 föreslog Ams själva att de skulle slås ihop med Länsarbetsnämnderna.

I Budgetpropositionen för 2007 aviserade den nytilträdde alliansregeringen att Arbetsmarknadsverket skulle reformeras från grunden med utgångspunkten att en sammanhållen myndighet skulle skapas och vara på plats från den 1 januari 2008 (Skoog 2008). Syftet var att organisationen skulle renodlas och fokuseras på kärnverksamheten (dvs. förmedla jobb, det s.k. matchningsuppdraget) och kringgårdande stödfunktioner skulle stramas åt. Vidare skulle verksamheten konkurrensutsättas i form av kompletterande aktörer (se vidare avsnitt 2.3).

Omorganisationen av myndigheten och bildandet av Arbetsförmedlingen 2008 förde med sig ett par direkta konsekvenser för arbetsförmedlarna och deras arbetsmarknad, även om de allra flesta arbetsförmedlare rent konkret fortsatte arbeta på samma arbetsförmedlingskontor. För det första infördes ett anställningsstopp under arbetet med omorganiseringen. Anställningsstoppet kom att råda från senhösten 2006 till början av 2009. För det andra infördes ett uppsägningsstopp under delar av 2008 i samband med att den nya myndigheten sjösattes.

2.2 Arbetsförmedlarna

Arbetsförmedlingen sysselsätter en rad olika yrkeskategorier, där arbetsförmedlare är den klart största. Under 2016 utgjorde arbetsförmedlare ca 80 procent av Arbetsförmedlingens anställda. Andra yrkeskategorier, förutom chefer på olika nivåer och stödfunktioner i olika form, är bl.a. psykologer, arbetsterapeuter, socialkonsulenter och personal inom medicinskt arbete.

2.2.1 Styrningen av arbetsförmedlarna

Centraliseringen av arbetsmarknadspolitiken under de senaste decennierna har inneburit en tydligare styrning av arbetsförmedlarnas arbete (Lundin och Thelander 2012). Från att ha kännetecknats av en målstyrning där man primärt inte intresserat sig så mycket för hur arbetsförmedlarna jobbade utan mer av vilka resultat de uppnådde, har Arbetsförmedlingen sedan millennieskiftet mer kommit att fokusera på vad arbetsförmedlarna gör och hur de jobbar. Exempel på detta är att Arbetsförmedlingen börjat jobba mer med processtyrning och enhetliga tjänster och arbetsmetoder (Lundin och Lundin 2011). Ett annat exempel är införandet av garantiprogrammen⁶, som till sin karaktär innebär centralt fastställda ramar till vilka arbetsförmedlarna måste förhålla sig (Forslund och Vikström 2011). Ytterligare ett exempel är införandet av bedömningsstödet och arbetet med tidiga insatser 2012.⁷

2.2.2 Arbetsförmedlarnas arbetsuppgifter och arbetssituation

Arbetsförmedlarnas mest centrala arbetsuppgift är att matcha arbetssökande mot lediga jobb. En mycket viktig del av deras arbete är att bilda sig en uppfattning om de arbetssökandes förutsättningar och behov (den s.k. arbetsmarknadspolitiska bedömningen) och att därefter förmedla de stöd och insatser som är ändamålsenliga för respektive individ.

Under de senaste decennierna har karaktären på arbetsförmedlarnas arbete förändrats i ett antal huvudsakligen försvårande avseenden. För det första har sammansättningen av de arbetssökande förändrats. En växande andel av de arbetssökande befinner sig längre från arbetsmarknaden och är i större behov av rehabiliterande och kompetensbyggande insatser (Arbetsförmedlingen 2017). Detta har förstärkts i och med att Arbetsförmedlingen sedan slutet av 2010 övertagit ansvaret för nyanländas etablering på arbetsmarknaden. För det andra har Arbetsförmedlingen dragits med betydande problem avseende ledningssystem, organisatoriska strukturer och digitala system (Statskontoret 2016). Eftersatta IT-system och detaljstyrning av arbetet har bidragit till hög administrativ börda för arbetsförmedlarna. En tidmätning för 2015 visade att en genomsnittlig arbetsförmedlare använde ca 57 procent av sin arbetstid till kundkontakter (arbetsgivare 17 procent och arbetssökande 40 procent), medan övrig

⁶ Garantiprogram finns både för unga och äldre. Ungdomsgarantin infördes 1998 och ersattes 2007 av Jobbgarantin för ungdomar. Aktivitetsgarantin infördes 2000 och ersattes 2007 av Jobb- och utvecklingsgarantin.

⁷ Reformen 2012 innebar att arbetsförmedlarna vid inskrivningen ska ta hjälp av ett statistiskt profileringsinstrument (bedömningsstödet) för att identifiera arbetssökande som ska komma ifråga för tidiga insatser för att undvika långtidsarbetslöshet (Assadi 2014; Assadi och Lundin 2014; Regnér och Söderström 2015).

tid, dvs. mer än 40 procent av arbetstiden, gick till internt arbete och administration (Arbetsförmedlingen 2016).

Medarbetarundersökningar har visat att arbetsförmedlare ser betydande problem med sin arbetssituation (Novus 2014). Arbetsförmedlingen har också själva lyft personalrelaterade problem såsom hög personalomsättning, hög sjukfrånvaro och svårigheter att attrahera och behålla kompetent personal. Myndigheten har därför aktivt försökt att minska sjukfrånvaron, arbetat strategiskt med kompetensutveckling (bl.a. genom ett s.k. kompetenslyft) och jobbat med en ny värdegrund och ledningsfilosofi inom ramen för Förnyelseresan (Arbetsförmedlingen 2017).

2.2.3 Kravspecifikationer och rekrytering

Det finns ingen särskild utbildning för att bli arbetsförmedlare och det finns heller inga utbildningar som är att betrakta som särskilt lämpliga för att bli arbetsförmedlare. Arbetsförmedlingen ser i själva verket positivt på att arbetsförmedlare har olika utbildningsinriktningar, då kompetens behövs från många olika områden för att kunna matcha behoven på arbetsmarknaden (Jusektidningen Karriär 2009). Däremot finns det krav på utbildningsnivå, och det har även funnits krav på arbetslivserfarenhet.

Fram till hösten 2009 var kraven för att arbeta som arbetsförmedlare en gymnasieexamen och minst tre års arbetslivserfarenhet. Under 2009 höjdes utbildningskraven, till att omfatta en akademisk utbildning om minst 180 poäng. Även om det inte längre finns ett formellt krav på arbetslivserfarenhet har det ofta tillämpats krav om minst två års arbetslivserfarenhet.⁸ God kommunikationsförmåga, och på senare år även färdigheter i minoritetsspråk, har ofta angetts i annonser som meriterande egenskaper.

Arbetsförmedlingen är som statlig myndighet skyldig att följa de riktlinjer som stipuleras i Lagen om offentlig anställning. Här anges bl.a. att sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet ska avgöra vem som anställs vid rekrytering. Däremot beskriver inte Lagen om offentlig anställning hur tjänster ska annonseras. Arbetsförmedlingens riktlinjer för extern rekrytering gör gällande att ansvarig chef ska samråda med en HR-partner.⁹ Tillsammans avgörs hur rekryteringsprocessen ska skötas. I de flesta fall publiceras annonsen på Platsbanken, Arbetsförmedlingens hemsida, Arbetsförmedlingens intranät och anslagstavlan i receptionen på huvudkontoret.

⁸ För personer som tidigare jobbat som arbetsförmedlare tillåts undantag från regeln om akademisk utbildning om 180 poäng.

⁹ Beskrivning enligt e-mail från Arbetsförmedlingen 6 december 2017.

2.3 Andra aktörer inom arbetsmarknadspolitiken

Det har under lång tid funnits fler aktörer än Arbetsförmedlingen som har arbetat med förmedlingsverksamhet på svensk arbetsmarknad, framförallt bemannings- och omställningsföretag samt kommunerna.¹⁰

2.3.1 Omställningsföretag och kompletterande aktörer

Redan i mitten av 1970-talet bildades det första svenska omställningsföretaget, men det var i samband med avskaffandet av det statliga arbetsförmedlingsmonopolet 1993 som antalet förmedlingsalternativ på arbetsmarknaden påtagligt började öka. Under slutet av 90-talet kom många stora företag och myndigheter att använda sig av omställningsföretag i samband med neddragningar och organisationsförändringar. Idag finns fler än 600 företag anslutna till Bemanningsföretagen, varav många helt eller delvis jobbar med omställningsfrågor såsom rekrytering, coachning och matchning.¹¹

När alliansregeringen tillträdde hösten 2006 aviserades att delar av Arbetsförmedlingens verksamhet skulle konkurrensutsättas. Syftet var att försöka höja kvaliteten inom arbetsmarknadspolitiken genom att införa en marknadslogik: företag med god kvalitet skulle attrahera deltagare och därmed överleva och växa på marknaden.¹²

Sedan 2008 har antalet kompletterande aktörer kopplade till Arbetsförmedlingen ökat kraftigt. I slutet av 2009 hade Arbetsförmedlingen avtal med knappt 1 000 kompletterande aktörer (se Tabell 1), varav huvuddelen var privata vinstdrivande företag. De insatser som varit konkurransutsatta har till viss del förändrats över tid: 2009–2014 fanns ett stort antal aktörer inom jobbcoachning, 2011–2015 många etableringslotsar och 2015–2016 dominerade Stöd och matchning (se Tabell B1 i Bilaga 1). Som en följd av att inriktningen på åtgärderna förändrats över tid, att upphandlingsformerna förändrats och att aktörer har slagits samman och köpt upp varandra, har antalet kompletterande aktörer minskat över tid. Under 2016 hade Arbetsförmedlingen samarbetsavtal med knappt 200 kompletterande aktörer som tillsammans hade ca 100 000 deltagande arbetssökande (se Tabell 1).

¹⁰ Det finns även s.k. Trygghetsråd som arbetar med förmedlingsverksamhet. Trygghetsråden är kollektivavtalsbaserade lösningar i syfte att underlätta omställning för dess medlemmar. Genom bl.a. kompletterande arbetslöshetsersättning och förmedlingsinsatser stödjer Trygghetsråden personer som är arbetslösa eller riskerar att bli arbetslösa. Idag finns 15 olika Trygghetsråd.

¹¹ Bemanningsföretagen är en arbetsgivar- och branschorganisation för personaluthyrnings-, omställnings- och rekryteringsföretag.

¹² Se Lundin (2011) och Forslund och Vikström (2011) för översikter om privata aktörer inom arbetsmarknadspolitiken. För erfarenheter från försöksverksamhet med privat förmedlingsverksamhet se Benmarker m.fl. (2009), från jobbcoacher se Liljeberg m.fl. (2012) och från etableringslotsarna se Sibbmark m.fl. (2016).

Tabell 1 Antal kompletterande aktörer med avtal med Arbetsförmedlingen och totalt antal deltagare hos kompletterande aktörer, 2009–2016

| | Antal leverantörer | Antal deltagare |
|------|--------------------|-----------------|
| 2009 | 972 | 81 252 |
| 2010 | 949 | 185 534 |
| 2011 | 973 | 137 591 |
| 2012 | 793 | 121 421 |
| 2013 | 1 012 | 148 513 |
| 2014 | 1 115 | 112 163 |
| 2015 | 461 | 110 860 |
| 2016 | 187 | 99 196 |

Anm.: Antal leverantörer avser sådana som har avtal med Arbetsförmedlingen, det behöver inte betyda att de har deltagare.

Källa: Arbetsförmedlingen (2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017).

2.3.2 Kommunerna

Vissa kommuner började anordna arbetsmarknadspolitiska insatser i egen regi redan under 1970-talet. Syftet var dels att få personer som fick försörjningsstöd i arbete, dels att sänka kommunernas kostnad för ekonomiskt bistånd (Thorén 2012 och Salonen och Ulmestig 2004). I spåren av 90-talskrisen kom allt fler kommuner att anordna egna arbetsmarknadsinsatser, en utveckling som underlättades av en förändring i socialtjänstlagen 1998 som gav kommunerna rätt att kräva av arbetslösa försörjningsstödmottagare att de deltar i någon typ av insats/aktivering för att få behålla biståndet (Vikman och Westerberg 2017).¹³ 1994 anordnade 62 procent av kommunerna insatser till personer som mottog ekonomiskt bistånd (Klingensjö 1994), 2002 hade 83 procent av kommunerna arbetsmarknadsinsatser (Salonen och Ulmestig 2004) och 2015 bedrev 94 procent av kommunerna arbetsmarknadsinsatser (Vikman och Westerberg 2017). Även om de flesta kommuner 2015 arrangerade arbetsmarknadspolitiska åtgärder i egen regi finns det dock betydande skillnader i omfattning (Vikman och Westerberg 2017).¹⁴

¹³ Den lagändring som gällde 1998 fokuserade på unga bidragsmottagare, men från och med 2013 togs åldersrestriktionen bort.

¹⁴ Skälen till att kommunerna bedriver egen arbetsmarknadspolitik har delvis förändrats över tid. I en undersökning för 2016 angavs att skälen var arbetslöshetens kostnader, att de statliga åtgärderna inte når alla arbetssökande och inte har tillräcklig effekt samt att kommunala initiativ kan underlätta kommunernas kompetensförsörjning (SKL 2017).

2.4 Avslutande reflektioner

Det här kapitlet har identifierat ett antal viktiga faktorer att beakta när vi ska studera arbetsförmedlarna och deras arbetsmarknad.

Personalomsättningen har sannolikt varierat över tid. I samband med bildandet av Arbetsförmedlingen infördes ett anställningsstopp 2007–2008 och ett uppsägningsstopp under delar av 2008. Förutom att direkt påverka omsättningen av arbetsförmedlare dessa år kan stoppen ha påverkat omsättningen av förmedlare efterföljande år, t.ex. genom att bidra till ett uppdämt rekryteringsbehov. Arbetsförmedlingens egna undersökningar visar också att personalomsättningen har ökat under senare år, möjligen relaterat till en ansträngd arbetssituation bland arbetsförmedlarna (Arbetsförmedlingen 2017).

Det finns indikationer på att Arbetsförmedlingen över tid efterfrågat och rekryterat personer med delvis andra egenskaper. Utbildningskraven för att bli arbetsförmedlare skärptes 2009, från att ha krävt gymnasieexamen till att kräva treårig akademisk utbildning. Även om det finns möjlighet till vissa undantag från regeln (t.ex. behöver tidigare anställda inte uppfylla utbildningskravet) förväntar vi oss att regelförändringen har inneburit att merparten av de som anställts efter 2009 har minst treårig eftergymnasial utbildning. I samband med rekryteringar under senare år tycks kunskaper i minoritetsspråk vara meriterande, vilket i kombination med ett ökat antal deltagare i etableringsuppdraget betyder att efterfrågan på personer med utländsk bakgrund sannolikt har ökat.

Arbetsförmedlingen tycks huvudsakligen använda sig av egna kanaler (Platsbanken och hemsidan) vid externa rekryteringar. Platsbanken har i allmänhet god spridning och många som söker nya jobb letar sannolikt på en tilltänkt arbetsgivares hemsida. Däremot kan en sådan strategi innebära att man missar lämpliga, redan sysselsatta personer, som inte aktivt söker arbete. Tillgång till en stor mängd arbetssökande i de egna registren ger dock Arbetsförmedlingen en möjlighet som andra arbetsgivare inte har: de har goda förutsättningar att kartlägga och bedöma många personer som de potentiellt kan anställa.

Avslutningsvis tycks arbetsmarknaden för förmedlingstjänster ha förändrats 2003–2016. Antalet privata förmedlingsföretag har ökat sedan 90-talet och många företags verksamheter har kommit närmare Arbetsförmedlingen efter det att kompletterande aktörer infördes 2008. Dessutom har omfattningen av kommunernas arbetsmarknadspolitik ökat. Sammantaget betyder detta att de arbetsuppgifter arbetsförmedlare utför, i ökande utsträckning även utförs på andra arbetsplatser. Det är möjligt att denna utveckling har påverkat arbetsförmedlarnas arbetsmarknad, dvs. varifrån arbetsförmedlare rekryteras och för vilka arbetsplatser förmedlare lämnar Arbetsförmedlingen.

3 Metod

Syftet med rapporten är att beskriva vilka som jobbar som arbetsförmedlare samt deras arbetsmarknad. Analysen är deskriptiv och vi gör inga försök att dra slutsatser om effekter eller att uppskatta orsakssamband. Däremot använder vi en jämförelsegrupp som vi relaterar våra resultat till. Med en jämförelsegrupp kan vi avgöra om de resultat vi finner för arbetsförmedlare skiljer sig från situationen för en grupp av anställda inom liknande yrken.

Förutom enklare beskrivande analyser använder vi även mer avancerade statistiska metoder för att närmare analysera vissa samband. Närmare bestämt använder vi överlevnadsanalys i form av *Kaplan-Meier överlevnadsfunktioner* och *Cox regressioner* då vi studerar sannolikheten att nyanställda jobbar kvar på (eller lämnar) Arbetsförmedlingen.

3.1 Jämförelsegrupp

Valet av jämförelsegrupp kan göras på olika sätt. Vi är primärt intresserade av kompetensförsörjningen på Arbetsförmedlingen, varför en rimlig utgångspunkt är att jämföra med andra statligt anställda. Det är dock varken möjligt eller önskvärt att välja ut en enskild myndighet som jämförelsegrupp.¹⁵ Vi har istället valt att med hjälp av yrkeskoder (SSYK) identifiera liknande yrkesgrupper inom statlig förvaltning. Vi har identifierat sju relevanta yrkeskategorier: personaltjänstemän och yrkesvägledare, administratörer i offentlig förvaltning, psykologer, platsförmedlare och arbetsvägledare¹⁶, taxeringstjänstemän, socialförsäkringstjänstemän samt övriga tull-, taxerings och socialförsäkringstjänstemän.¹⁷ Vi bedömer att det är yrkeskategorier som på ett övergripande plan, i form av t.ex. roll, funktion och kundkontakt, kan jämföras med arbetsförmedlare. Vi kan inte använda utbildningsnivå som urvalskriterium, då utbildningskraven för att jobba som arbetsförmedlare har förändrats över tid. I vår jämförelsegrupp finns därför både yrken som kräver universitetsutbildning och yrken som inte gör det. Även om det finns likheter mellan arbetsförmedlare och jämförelsegruppen finns det också tydliga skillnader. Att det handlar om andra yrkesgrupper är en uppenbar sådan. Dessutom finns skillnader på organisationsnivå som sannolikt har betydelse för gruppernas personalsammansättning. Vi vet t.ex. att Arbetsförmedlingen har genomgått stora organisatoriska förändringar under den tid vi studerar. Dessutom kan myndigheter i jämförelsegruppen ha tillkommit, fått nya

¹⁵ De data vi har tillgång till har över tid konsistenta löpnummer för unika arbetsplatser, men materialet är avkodat så att enskilda arbetsgivare inte ska kunna identifieras. Vi kan dock avgöra till vilken sektor arbetsplatsen tillhör.

¹⁶ Arbetsförmedlare på Arbetsförmedlingen ingår inte i jämförelsegruppen.

¹⁷ Detta motsvarar SSYK 2412, 2470, 2491, 3423, 3442, 3443 och 3449.

eller utvidgade uppdrag, fått minskade uppdrag eller rent av lagts ned. Dessa skillnader måste man ha i åtanke när man tolkar de jämförelser vi gör. Det betyder att det sannolikt kommer finnas skillnader mellan grupperna avseende t.ex. gruppernas genomsnittliga egenskaper. Även om dessa skillnader kan vara intressanta i sig är det framförallt eventuella skillnader i utvecklingen över tid som är mest intressant, är det så att utvecklingen för arbetsförmedlare följer en mer allmän trend i samhället eller är det något som utmärker arbetsförmedlare?

3.2 Statistisk analys

Två frågor vi är intresserade av att studera är hur länge nyanställda arbetsförmedlare jobbar kvar som arbetsförmedlare, och vilka det är som slutar som arbetsförmedlare. Vi har uppgifter om personernas anställningsdatum och i förekommande fall även datum för när anställningen avslutas. De data vi har tillgång till sträcker sig till och med december 2016. Med denna typ av information är s.k. överlevnadsanalys en lämplig metod för att studera hur länge nyanställda arbetsförmedlare jobbar kvar på Arbetsförmedlingen, och vilka som slutar.¹⁸

Med överlevnadsanalys kan man skatta sannolikheten att en händelse inträffar eller inte efter en viss uppföljningstid. I detta fall således sannolikheten att kvarstå i anställning vid en given tidpunkt efter anställningsstart. Överlevnadsanalys tar hänsyn till s.k. censurering, dvs. att uppföljningsperioden är begränsad och att vissa arbetsförmedlare därför inte avslutar sin anställning under den period vi kan följa dem. Vi använder s.k. överlevnadsfunktioner för att beräkna den skattade sannolikheten att kvarstå i anställning på Arbetsförmedlingen vid olika uppföljningstidpunkter (detta görs med Kaplan-Meier-estimatoren). Vi studerar nyanställda olika år och jämför om den skattade sannolikheten att avsluta en anställning har förändrats över tid, och i så fall när under anställningstiden utflödet har förändrats.

Vi vill också undersöka vilka personer som slutar som arbetsförmedlare. För att studera hur olika egenskaper påverkar utfallet i en överlevnadsanalys använder vi s.k. Cox regressioner. I en Cox regression studeras sambandet mellan egenskaper och överlevnadstid, och det är möjligt att beräkna skillnaderna i utfall (den relativa risken) mellan individer med vissa egenskaper (t.ex. kvinnor och män). Med hjälp av en s.k. Cox proportional hazard modell kan vi alltså studera vilka egenskaper som kännetecknar de individer som slutar som arbetsförmedlare.

¹⁸ Se t.ex. Kleinbaum och Klein (2012) för en introduktion till överlevnadsanalys, inklusive Kaplan-Meier överlevnadsfunktioner och Cox regressioner.

4 Data

4.1 Urval och restriktioner

Vi studerar samtliga personer som har varit anställda som arbetsförmedlare inom Arbetsmarknadsverket (2003–2007) och Arbetsförmedlingen (2008–2016). För att kunna identifiera arbetsförmedlarna använder vi oss av Arbetsmarknadsverkets och Arbetsförmedlingens personalregister.¹⁹ Jämförelsegruppen har vi definierat utifrån sju yrkeskategorier verksamma i statlig sektor, 2008–2015.

Till arbetsförmedlarna och personerna i jämförelsegruppen har vi matchat information om personernas egenskaper (SCB:s register LISA²⁰), sysselsättningshistorik samt tidigare och senare arbetsplatser (SCB:s register RAMS²¹) och arbetslöshetshistorik (Arbetsförmedlingens Datalager).

För arbetsförmedlarna har vi genom personalregistret tillgång till detaljerade uppgifter om anställningsdatum och i förekommande fall datum för när anställningen avslutades eller om personen bytt tjänstebefattning. Eftersom vi är intresserade av arbetsmarknaden för arbetsförmedlare studerar vi bara den tid en person varit anställd som arbetsförmedlare. I händelse av att en person t.ex. blivit befordrad till en chefsbefattning exkluderas personen vid denna tidpunkt. Motsvarande detaljerade information om anställningsförhållanden och anställningstider har vi inte för personer i jämförelsegruppen; för dessa personer använder vi istället uppgifter om anställningstid via RAMS.

För att identifiera varaktigheten i anställningen för jämförelsegruppen använder vi uppgifter om utbetald arbetsinkomst på organisationsnivå. Den uppgift som vi har tillgång till vad gäller datum för utbetalning av arbetsinkomster är dock delvis bristfällig. Det beror på hur noga arbetsgivaren har varit med att rapportera till Skatteverket om vilken/vilka månader under året inkomsten har förvärvats. Det vill säga, det förekommer att informationen enbart rapporterats på årsnivå även om en anställning i praktiken inte pågått ett helt kalenderår. Om en individ har en registrerad förvärvsinkomst från en given arbetsgivare, men uppgift saknas om exakt anställningsdatum, samt att individen inte har någon registrerad förvärvsinkomst från samma arbetsgivare under det år som föregår utbetalningen gör vi antagandet att anställningen påbörjades i januari. Vi kan alltså med god precision avgöra vilka personer i jämförelsegruppen som var

¹⁹ Uppgifter om specifik yrkeskategori var inte registrerade i Arbetsmarknadsverkets personalregister 2003–2007, men finns i Arbetsförmedlingens personalregister fr.o.m. 2008. Det betyder t.ex. att SIUS-konsulenter inte inkluderas i vår definition av arbetsförmedlare. Även om personalregistren består av två olika system, och till viss del innehåller olika information, är vår bedömning att vi har en konsistent definition av förmedlare över tid.

²⁰ Longitudinell Integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier.

²¹ Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik.

nyanställda ett givet år, men riskerar att överskatta anställningstiden i termer av antal anställningsmånader något under det år de anställdes. Utbetalningar av lön och arvoden rapporteras dock med viss eftersläpning. Detta gör att vi för jämförelsegruppen inte med säkerhet kan avgöra när i tiden en anställning hos en given arbetsgivare avslutats. Motsvarande problem finns alltså inte för arbetsförmedlare eftersom vi där har tillgång till kompletterande information om anställningstiden via Arbetsförmedlingens personalregister. För att kunna göra en jämförelse i anställningstid mellan förmedlare och jämförelsegrupp behöver vi alltså använda dessa mindre precisa data.

Ytterligare en begränsning i de data vi använder är att de organisationskoder vi använder för att identifiera jämförelsepersonernas arbetsplats delvis bytts vid flera tillfällen under 00-talet. Detta var särskilt förekommande för åren före 2008. För att med säkerhet följa individer som nyanställts vid en arbetsplats väljer vi därför att enbart studera jämförelsegruppen från år 2008 eller senare för organisationer som under detta år eller senare inte bytt organisationsnummer.

4.2 Definitioner av variabler

De individegenskaper vi använder är konventionella: ålder, kön, utbildningsnivå (kategorier för högst gymnasial utbildning, eftergymnasial utbildning kortare än två år, eftergymnasial utbildning två år eller längre), utbildningsinriktning (20 kategorier), födelselandsgrupp (Sverige inkl. Norden, Europa, utanför Europa) och lön²².

Med information om anställningsdatum och uppsägningsdatum i personalregistret kan vi skapa mått på anställningstid som arbetsförmedlare. För personer i jämförelsegruppen har vi alltså inte tillgång till motsvarande information utan får skapa mått på anställningstid via informationen i RAMS, vilket mäter pågående anställning tillbaka till 1985. Om en person är 60 år eller äldre när en anställning upphör betraktar vi detta som en pensionsavgång.

Vi kommer att göra separata analyser för nyanställda, definierat som personer som inte varit anställda på Arbetsförmedlingen tidigare. För nyanställda skapar vi indikatorer för deras arbetsmarknadsstatus i direkt anslutning före anställningen, dvs. om de befann sig i arbetslöshet (registrerad som öppet arbetslös eller i program på Arbetsförmedlingen) eller var sysselsatta (hade annan anställning). För personer som varit sysselsatta före anställningen definierar vi också sektor (statlig, kommunal/landsting eller privat) och bransch (9 kategorier definierade utifrån SNI-kod²³) för den arbetsplats de tidigare jobbade på. För de som kommer

²² Uppgiften om lön hämtas från Lönestrukturstatistiken.

²³ Standard för svensk näringsgrensindelning.

från arbetslöshet har vi skapat mått på hur länge de varit inskrivna på Arbetsförmedlingen innan de fick sin anställning. Nyanställda som under året för anställningen, eller föregående år, haft studiemedel kategoriserar vi som nyexaminerade från studier. På samma sätt som vi kategoriserar sektor och bransch för de nyanställdas tidigare arbetsplatser, definierar vi sektor och bransch för de arbetsplatser för vilka arbetsförmedlare lämnar sin anställning.

Vi definierar följande mått för att fånga de nyanställdas arbetslivserfarenhet: (i) andelen av de fem åren före anställningen som har tillbringats i sysselsättning (där sysselsättning definieras utifrån registrerad förvärvsinkomst), (ii) andelen av de fem åren före anställningen som har tillbringats som arbetslös (inskriven på Arbetsförmedlingen som öppet arbetslös eller i program med aktivitetsstöd), och (iii) positionen i arbetsinkomstfördelningen för den föregående anställningen.²⁴ Tanken är att de första två måtten ska ge en bild av arbetslivserfarenhetens omfattning, och att det tredje måttet ska ge en indikation på vilken typ av anställning de kommer ifrån.

5 Resultat

5.1 Personalomsättning

Figur 1 visar utvecklingen av antalet arbetsförmedlare på Arbetsförmedlingen 2003–2016, tillsammans med hur många som nyanställs respektive slutar varje år. Av antalet avslutade anställningar visas även antalet pensionsavgångar, definierat som en avslutad anställning för en person som är 60 år eller äldre.

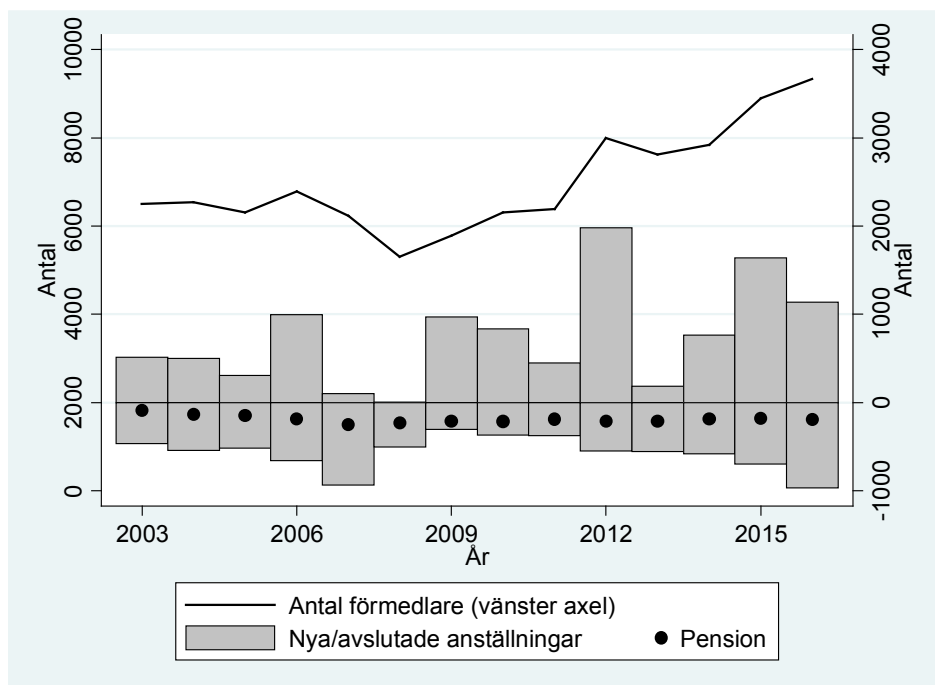
Mellan 2003 och 2006 varierade antalet arbetsförmedlare runt ca 6 500, för att sedan minska något i samband med bildandet av Arbetsförmedlingen som sammanhållen myndighet 2008. Anställningsstoppet 2007–2008 syns tydligt i figuren genom de mycket få anställningarna under dessa år. Från 2008 och framåt sker sedan en kraftig och något oregelbunden ökning av antalet arbetsförmedlare. Antalet arbetsförmedlare ökade framförallt under krisåren 2009–2010, i samband med införandet av bedömningsstödet/tidiga insatser 2012

²⁴ Vi utgår från den arbetsinkomst som personen hade innan anställningen som arbetsförmedlare eller i jämförelsegruppen. Detta kan vara året före anställning, två år före anställning eller tre år för anställning beroende på om anställningen föregicks av en period utan arbete. Vi beräknar, för det året där arbetsinkomsten observeras, var i inkomstfördelningen (för hela befolkningen) personen befann sig. Vi gör det genom att rangordna alla individers arbetsinkomster och dela in i 100 lika stora grupper (percentiler). Befinner sig en individ högst upp i inkomstfördelningen motsvarar detta percentil 100, mitt i fördelningen percentil 50 och lägst i fördelningen percentil 1.

och runt 2015. Det senare hänger sannolikt samman med det stora inflödet av nyanlända på Arbetsförmedlingen dessa år.²⁵

Antalet pensionsavgångar har varit relativt stabilt under perioden. I relation till antalet anställda tycks dock pensionsavgångarna vara något fler 2008–2011. Figuren visar tydligt att det ökande antalet avslutade anställningar under 2014–2016 inte drivits av pensionsavgångar.

Figur 1 Antal arbetsförmedlare, nyanställningar och avslutade anställningar (varav pension), 2003–2016



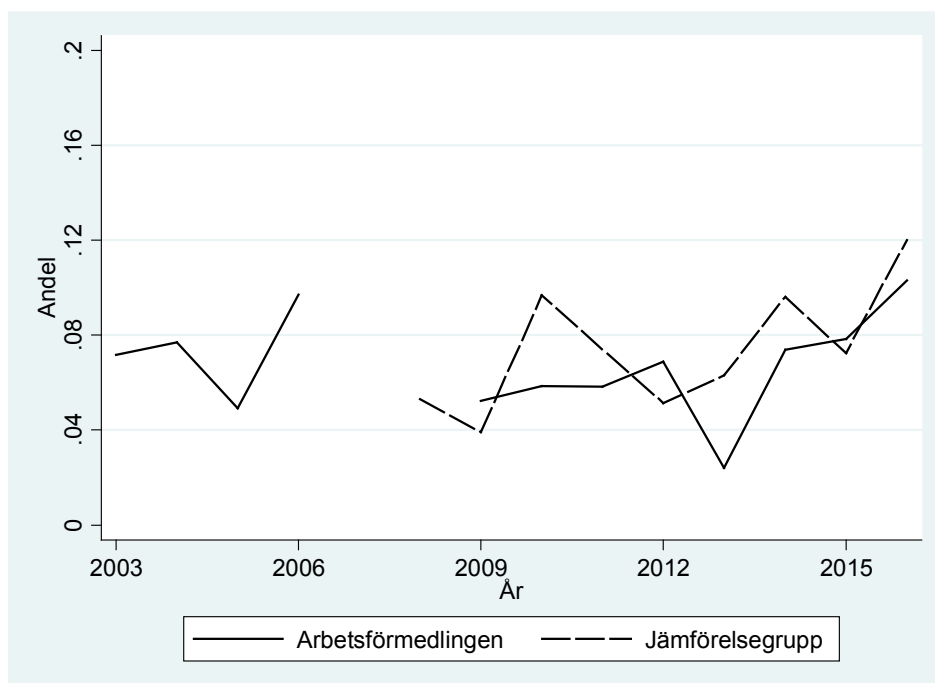
Anm.: Pension avser avslutade anställningar där personen är 60 år eller äldre.

Figur B1 i Bilaga 2 visar motsvarande utveckling av antalet anställda i jämförelsegruppen, 2008–2016. Figur B1 visar att antalet personer ökade från ca 45 000 2008 till ca 52 000 personer 2013, för att därefter minska till ca 47 000 personer 2016. Variationerna över tid är mer regelbundna än för arbetsförmedlare, även om 2014 och 2016 utmärker sig med stora antal avslutade anställningar.

²⁵ Liljeberg och Söderström (2017) visar att det ökande antalet arbetsförmedlare 2011–2016 inte förklaras av att antalet arbetssökande ökat. I själva verket var antalet inskrivna 2016 färre jämfört med 2011.

Ett vanligt sätt att beskriva den genomsnittliga personalomsättningen är att relatera det minsta av nyanställningar och avslutade anställningar ett givet år till det genomsnittliga antalet anställda under samma år, vilket visas i Figur 2. Figuren visar att personalomsättningen för arbetsförmedlare och jämförelsegruppen är mycket likartad. För båda grupperna har omsättningen ökat något, från ca 6 procent 2009 till drygt 10 procent 2016. Sett till genomsnittlig personalomsättning tycks således inte arbetsförmedlare avvika på något påtagligt sätt relativt andra yrken inom statlig verksamhet.²⁶

Figur 2 Personalomsättning för förmedlare och jämförelsegruppen, 2003–2016



Anm.: Personalomsättning är definierat som det minsta av in- och utflödet under ett år, som andel av genomsnittligt antal anställda under året. För Arbetsförmedlingen rådde anställningsstopp under 2007–2008. För Jämförelsegruppen finns data att tillgå från och med 2008.

5.2 Vem jobbar som arbetsförmedlare?

Arbetsförmedlarna var i genomsnitt ca 48 år 2003 (se Tabell 2). Till följd av bl.a. det stora antalet nyanställningar från och med 2009 har arbetsförmedlarna i

²⁶ Vi har studerat om det finns skillnader i personalomsättning för arbetsförmedlare i olika delar av landet och vi har studerat om personalomsättningen är olika stor i kommuner med olika kommunal arbetslöshet. Den övergripande bilden är att det de regionala skillnaderna i personalomsättning är små.

genomsnitt blivit yngre: 2015 var en arbetsförmedlare i genomsnitt drygt 44 år. Cirka två tredjedelar av arbetsförmedlarna är kvinnor, en andel som har ökat över tid. Andelen av arbetsförmedlarna som är födda utanför Sverige har mer än fördubblats mellan 2009 och 2015, från 9 till 20 procent. Arbetsförmedlarna har i genomsnitt en hög utbildningsnivå, och även den har ökat kraftigt över tid. 2009 hade ca 57 procent av arbetsförmedlarna minst en tvåårig eftergymnasial utbildning, 2015 var motsvarande andel 78 procent. Det genomsnittliga antalet anställningsår minskade från drygt 13 år till drygt 8 år 2009–2015. Den genomsnittliga månadslönen har ökat från drygt 22 000 kr 2003 till ca 29 000 kr 2014.

Arbetsförmedlarnas egenskaper har alltså förändrats kraftigt över åren. I vissa avseenden har förmedlarna blivit mer lika de arbetssökande, och i andra avseenden har de blivit mindre lika. Liljeberg och Söderström (2017) visar att mellan 2003 och 2016 ökade andelen av de inskrivna som var födda utanför Sverige från 18 till 41 procent. Mellan 2003 och 2015 ökade andelen av förmedlarna som var födda utanför Sverige från 6 till 20 procent. Det betyder att 2015 är arbetsförmedlarna mer ”lika” sina arbetssökande i detta avseende. Däremot har ökningen i utbildningsnivå inneburit att förmedlarna är mer ”olika” de arbetssökande, mellan 2003 och 2016 ökade andelen av de inskrivna med eftergymnasial utbildning från 23 till 26 procent (Liljeberg och Söderström 2017).

Personerna i jämförelsegruppen är likartade arbetsförmedlarna vad gäller köns- och ålderssammansättning (se Tabell B2 i Bilaga 2). Däremot har andelen utrikes födda inte ökat på samma sätt i jämförelsegruppen, 2015 var ca 90 procent av de anställda i jämförelsegruppen födda i Sverige, dvs. nästan 10 procentenheter fler än för arbetsförmedlare. Andelen personer med minst tvåårig eftergymnasial utbildning har inte heller ökat på samma sätt i jämförelsegruppen som för arbetsförmedlare; 2015 hade 68 procent minst en tvåårig eftergymnasial utbildning. Genomsnittlig månadslön är ca 3 000 kr högre för jämförelsegruppen än för arbetsförmedlarna, en skillnad som varit relativt stabil över åren.

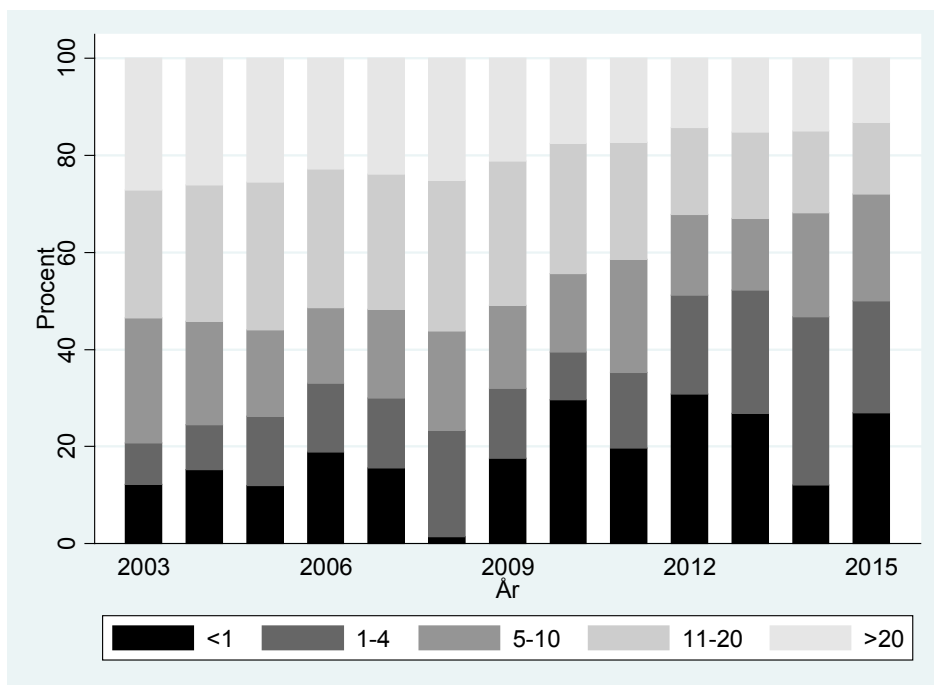
Tabell 2 Arbetsförmedlarnas genomsnittliga egenskaper (andelar om inte annat anges), 2003–2015

| | 2003 | 2006 | 2009 | 2012 | 2015 |
|------------------------------|--------|--------|--------|--------|---------------------|
| Ålder (medel, år) | 48,0 | 48,1 | 48,5 | 45,1 | 44,3 |
| Kvinna | 0,62 | 0,63 | 0,66 | 0,70 | 0,70 |
| Födelseland | | | | | |
| <i>Sverige</i> | 0,94 | 0,93 | 0,91 | 0,86 | 0,81 |
| <i>Europa</i> | 0,03 | 0,04 | 0,04 | 0,06 | 0,08 |
| <i>Utanför Europa</i> | 0,03 | 0,04 | 0,05 | 0,08 | 0,12 |
| Utbildningsnivå | | | | | |
| <i>Gymnasial</i> | 0,38 | 0,35 | 0,34 | 0,21 | 0,16 |
| <i>Eftergymn. < 2 år</i> | 0,10 | 0,10 | 0,09 | 0,07 | 0,06 |
| <i>Eftergymn. >= 2 år</i> | 0,52 | 0,54 | 0,57 | 0,72 | 0,78 |
| Anställningsår (medel) | 13,7 | 12,9 | 13,1 | 9,3 | 8,4 |
| Lön (medel, kr) | 22 338 | 23 827 | 26 436 | 27 714 | 28 776 ¹ |
| Antal förmedlare | 6 501 | 6 791 | 5 779 | 7 996 | 8 903 |

Anm.: ¹ Uppgiften avser 2014, vi har tillgång till Lönstrukturstatistiken t.o.m. 2014.

Fördelningen av antalet anställningsår på Arbetsförmedlingen har förändrats kraftigt 2003–2015, vilket framgår av Figur 3. Detta följer delvis av det relativt stora antalet nyanställningar under perioden 2009–2016, men också till följd av pensionsavgångar. Under 2003 hade mer än hälften av alla arbetsförmedlare arbetat längre än 10 år på Arbetsförmedlingen, och mer än var fjärde längre än 20 år. Motsvarande andelar under 2015 var 28 respektive 13 procent. Mellan samma år har andelen av arbetsförmedlarna som har som mest 4 års erfarenhet på Arbetsförmedlingen ökat från ca 20 till 50 procent.

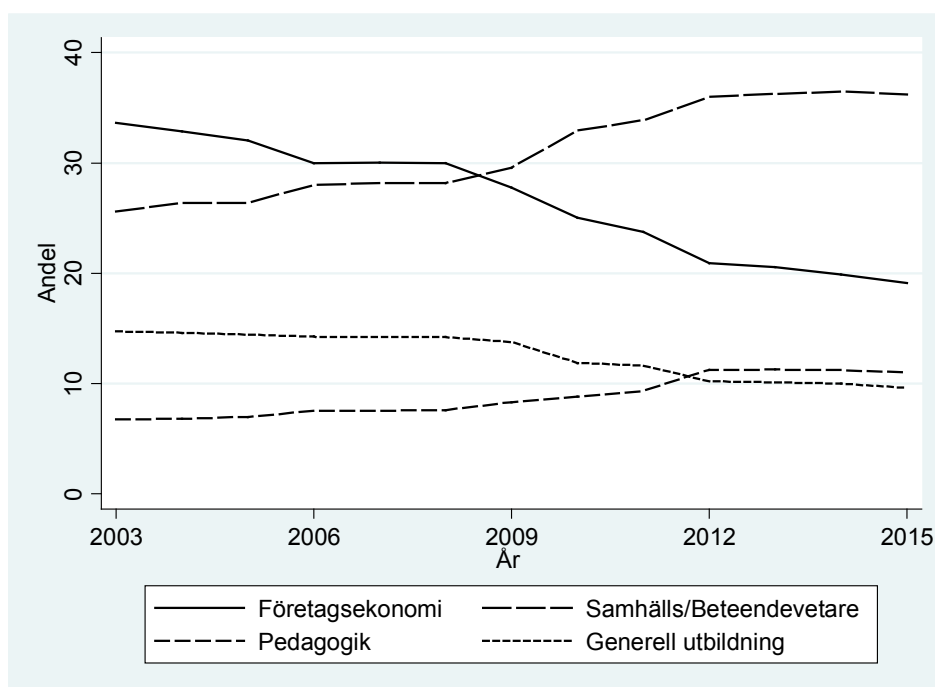
Figur 3 Fördelningen över antalet anställningsår för arbetsförmedlare, 2003–2015



Vi kan inte göra motsvarande detaljerade beskrivning över utvecklingen av anställningsår för jämförelsegruppen, men vi kan göra en jämförelse för 2015 (se Tabell B3 i Bilaga 2). För personer i jämförelsegruppen 2015 hade ca 34 procent en anställningstid om mer än 10 år (att jämföra med 28 procent för förmedlare) och ca 36 procent en anställningstid om mindre än 4 år (att jämföra med 50 procent för arbetsförmedlare). Andelen förmedlare med mycket långa anställningstider tycks således inte på något påtagligt sätt skilja sig från jämförelsegruppen 2015, däremot var det en betydligt större andel arbetsförmedlare som 2015 hade korta anställningstider, vilket alltså är en följd av de senaste årens omfattande nyanställningar. Vi kan inte studera förändringar i anställningstid för jämförelsegruppen, men kan på basis av resultaten från 2015 konstatera att den minskning vi ser för arbetsförmedlare tycks ha skett från relativt höga nivåer. Figurerna 4 och 5 visar arbetsförmedlarnas utbildningsinriktningar, 2003–2015. De vanligast förekommande utbildningsinriktningarna är breda teoretiska utbildningar (se Figur 4). Sett över hela tidsperioden omfattar utbildningar inom samhälls-/beteendevetenskap och företagsekonomi totalt knappt 60 procent av alla arbetsförmedlare. Sammansättningen har dock förändrats över tid: andelen

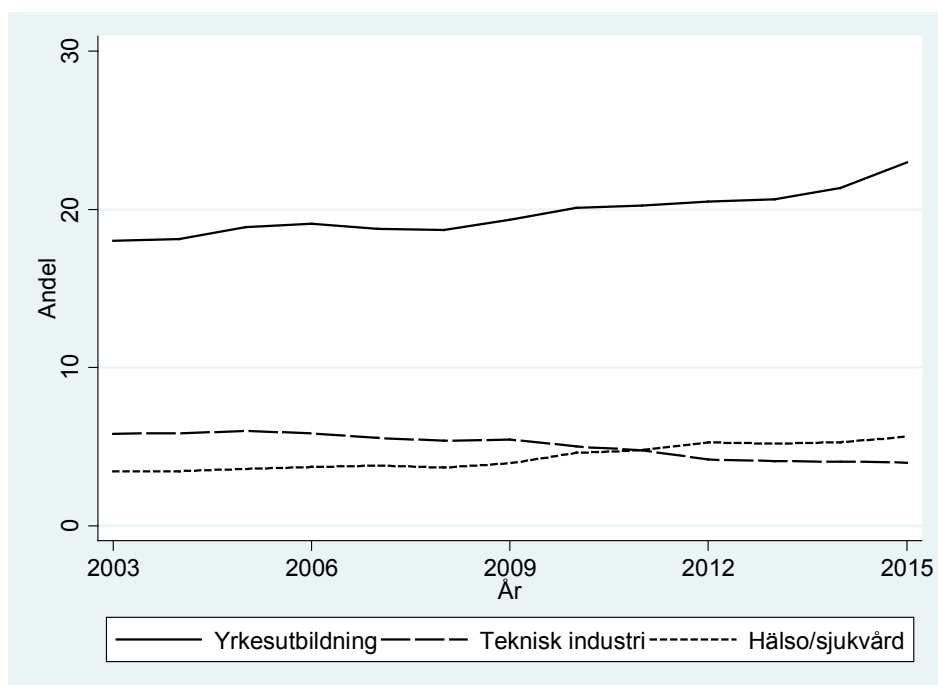
av arbetsförmedlarna som har en utbildning inom samhälls- och beteendevetenskap har ökat 2003–2015, samtidigt som andelen av arbetsförmedlarna som har utbildning inom företagsekonomi minskat. Många arbetsförmedlare har även utbildning med pedagogisk inriktning eller utbildningar som kan kategoriseras som generella utbildningar. Ungefär var femte arbetsförmedlare har en utbildning som kan beskrivas som en yrkesutbildning, där andelen har ökat i viss utsträckning över tid, från ca 18 procent 2003 till ca 23 procent 2015 (Figur 5). De vanligaste yrkesinriktningarna är Teknisk industri och Hälso/Sjukvård.

Figur 4 Andel förmedlare efter utbildningsinriktning, 2003–2015



Anm.: Företagsekonomi inkluderar Handel och administration. Samhälls-/Beteendevetare inkluderar socialt arbete. Generell utbildning inkluderar humaniora samt matematik och övrig naturvetenskap.

Figur 5 Andel förmedlare med yrkesutbildning och de två största yrkesutbildningarna, 2003–2015



Anm.: Övriga yrkesutbildningar är personliga tjänster, samhällsbyggnad och byggt teknik, data, juridik och rättsvetenskap, journalistik och information, säkerhetstjänster, material och tillverkning, konst och media, lantbruk, transporttjänster, miljövärd, geovetenskap, djursjukvård och miljövetenskap.

5.3 Nyanställda arbetsförmedlare

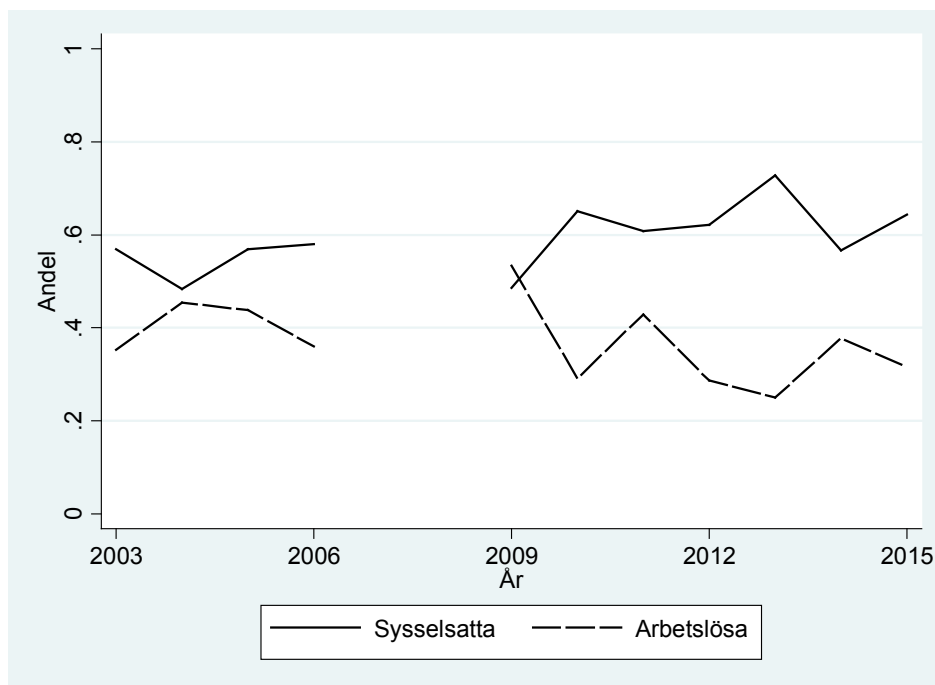
För att bättre förstå utvecklingen av vilka som jobbar som förmedlare kommer vi i det här avsnittet att närmare studera de som anställs som förmedlare, 2003–2015. Först beskriver vi de nyanställdas tidigare arbetsmarknadsstatus, dvs. om de var sysselsatta, arbetslösa eller studerande direkt före anställningen som arbetsförmedlare. Därefter studerar vi de nyanställdas egenskaper i form av bl.a. kön, ålder, utbildning, födelselandsgrupp och arbetslivserfarenhet. Avslutningsvis beskriver vi hur länge en nyanställd arbetsförmedlare jobbar kvar på Arbetsförmedlingen, samt vilka arbetsförmedlare som lämnar Arbetsförmedlingen.

5.3.1 Vilken var de nyanställdas tidigare arbetsmarknadsstatus?

Andelen av de nyanställda arbetsförmedlarna som kommer direkt från en annan arbetsgivare (sysselsatta) har varierat runt 60 procent under perioden (se Figur 6). Notera att 2007 och 2008 utelämnas då antalet nyanställningar dessa år var mycket litet p.g.a. anställningsstoppet (se avsnitt 2.1). I detta avseende särskiljer

sig inte arbetsförmedlare från andra statligt anställda, då det är ungefär samma andel i jämförelsegruppen som kommer direkt från annan anställning (se Figur B2 i Bilaga 2). Undantaget är åren 2009–2010 då närmare 80 procent av de nyanställda i jämförelsegruppen kom från annan anställning.

Figur 6 Andelen av nyanställda arbetsförmedlare som kommer från sysselsättning och arbetslöshet, 2003–2015



Anm.: 2007 och 2008 utelämnas p.g.a. anställningsstopp dessa år.

Figur 6 visar också att ungefär var tredje nyanställd arbetsförmedlare kommer direkt från arbetslöshet.²⁷ Andelen har varierat över tid, framförallt sticker 2009 ut då mer än hälften av de nyanställda kom från arbetslöshet. Det är betydligt vanligare att nyanställda arbetsförmedlare kommer från arbetslöshet relativt jämförelsegruppen. För personer i jämförelsegruppen är det i genomsnitt ca 16 procent av de nyanställda som kommer från arbetslöshet 2008–2015 (se Figur B2 i Bilaga 2), motsvarande andel för arbetsförmedlarna är ca 35 procent.

Trots att det ofta har ställts krav på att arbetsförmedlare ska ha viss arbetslivserfarenhet innan anställning, är det intressant att studera hur stor andel av de nyanställda som kommer direkt från studier. Vi har dock inte tillräckligt

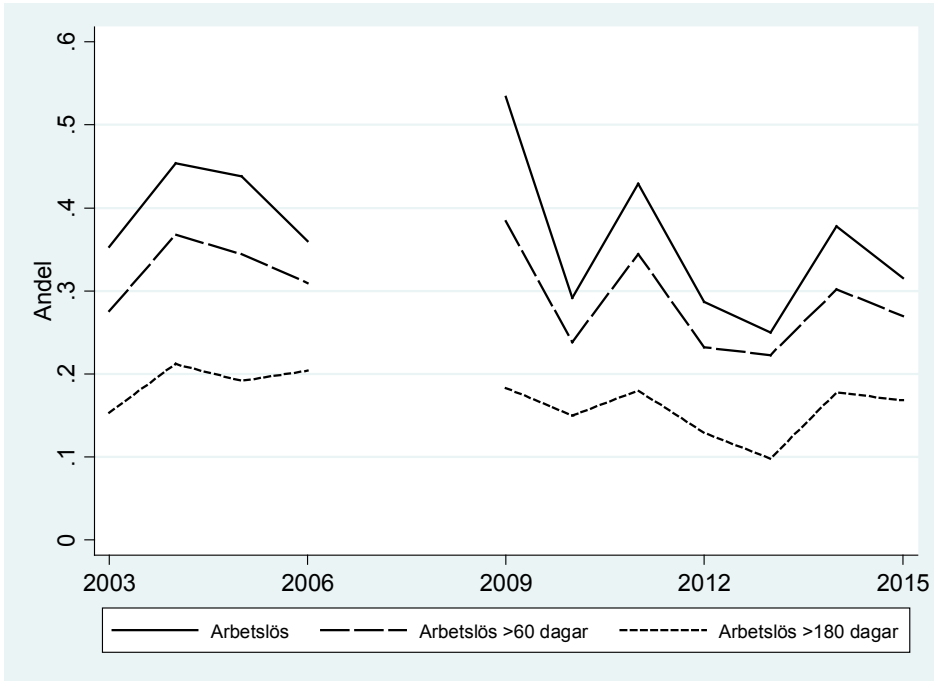
²⁷ Registrerad som öppet arbetslös eller i program med aktivitetsstöd på Arbetsförmedlingen någon gång under de 30 dagarna före anställningen som arbetsförmedlare.

detaljerade data för att med god precision kunna studera detta. Det vi kan göra, och som redovisas i Bilaga 4, är att visa hur stor andel av de nyanställda som hade studiemedel innevarande eller föregående år, dvs. betrakta denna grupp som nyexaminerade. Vidare kan vi för denna grupp studera hur stor andel som var registrerade som sysselsatta respektive arbetslösa i direkt anslutning till anställningen, dvs. hade en period av arbetslöshet eller sysselsättning mellan det att utbildningen avslutades och anställningen som arbetsförmedlare påbörjades. Figur B7 i Bilaga 4 visar att ca 25 procent av de nyanställda arbetsförmedlarna kan betraktas som nyexaminerade. Figuren visar vidare att nästan samtliga av dessa hade haft annan anställning eller varit registrerade som arbetssökande mellan studieavslutet och anställningen som arbetsförmedlare. Sammantaget indikerar resultaten att relativt få anställs direkt från studier, dvs. utan mellanliggande period av arbetslöshet eller annan sysselsättning. För jämförelsegruppen kan också ca 25 procent av de nyanställda betraktas som nyexaminerade, men här är det en betydligt större andel som tycks komma direkt från studier (se Figur B8 i Bilaga 4).

Givet den stora andelen av de nyanställda som kommer från arbetslöshet är det intressant att studera hur länge de som varit arbetslösa varit arbetssökande på Arbetsförmedlingen. Figur 7 visar (i) hur stor andel som var inskrivna i direkt anslutning till anställningen på Arbetsförmedlingen, (ii) hur stor andel som varit inskrivna mer än två månader och (iii) hur stor andel som varit inskrivna i mer än sex månader.

De flesta personer som varit inskrivna på Arbetsförmedlingen före anställningen som förmedlare hade varit arbetssökande i åtminstone två månader och ungefär hälften hade varit inskrivna i minst sex månader (se Figur 7). Som ett genomsnitt 2009–2015 var ca var tredje nyanställd inskriven på Arbetsförmedlingen som arbetssökande direkt före anställningen som arbetsförmedlare, ca var fjärde nyanställd hade varit inskriven i mer än två månader, och ca var sjätte hade varit inskriven i mer än sex månader. Dessa andelar är högre än för jämförelsegruppen (se Figur B3 i Bilaga 2). I jämförelsegruppen har, som genomsnitt 2009–2015, 16 procent av de nyanställda kommit från arbetslöshet, 12 procent varit inskrivna mer än två månader, och 7 procent varit inskrivna mer än sex månader.

Figur 7 Andel av de nyanställda som varit inskrivna på Arbetsförmedlingen direkt före anställningen som arbetsförmedlare, efter inskrivningstid, 2003–2015



Anm.: Inskrivna på Arbetsförmedlingen som öppet arbetslös eller i program med aktivitetsstöd.

5.3.2 Vilka egenskaper har de nyanställda?

I Tabell 3 visas de genomsnittliga egenskaperna för de som anställts som arbetsförmedlare, 2003–2015. En nyanställd arbetsförmedlare var i genomsnitt ca 39 år 2003–2006 och ca 37 år 2015. Ungefär två tredjedelar av de nyanställda är kvinnor, en andel som har ökat något över åren. Andelen av de nyanställda som är födda utanför Europa har ökat tydligt, från ca 8 procent 2009 till ca 19 procent 2015. Mellan 2009 och 2012 ökar andelen av de nyanställda som har en minst tvåårig eftergymnasial utbildning mycket kraftigt, från 71 procent till 96 procent. Detta återspeglar de ökade utbildningskraven som ställts på arbetsförmedlare fr.o.m. 2010 (se också avsnitt 2.2). I själva verket skedde ökningen direkt mellan 2009 och 2010, vilket inte syns i tabellen: andelen av de nyanställda som hade minst tvåårig eftergymnasial utbildning 2010 var 96 procent.

Personer som nyanställs i jämförelsegruppen är relativt lika nyanställda arbetsförmedlare i termer av ålders- och könssammansättning (se Tabell B4 i Bilaga 2). Däremot var andelen utrikes födda betydligt lägre i slutet av tidsperioden (13 procent 2015). Inte heller andelen personer med eftergymnasial

utbildning har ökat på samma påtagliga sätt som för arbetsförmedlare, den har varierat runt 80 procent 2008–2015.

Tabell 3 Genomsnittliga egenskaper hos nyanställda arbetsförmedlare (andelar om inte annat anges), standardavvikelse inom parentes, 2003–2015

| | 2003 | 2006 | 2009 | 2012 | 2015 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Ålder (medel, år) | 39,2 | 39,1 | 37,8 | 37,2 | 37,0 |
| Kvinna | 0,63 | 0,63 | 0,67 | 0,74 | 0,68 |
| Födelseland | | | | | |
| <i>Sverige</i> | 0,87 | 0,89 | 0,86 | 0,79 | 0,72 |
| <i>Europa</i> | 0,06 | 0,06 | 0,06 | 0,09 | 0,09 |
| <i>Utanför Europa</i> | 0,07 | 0,06 | 0,08 | 0,13 | 0,19 |
| Utbildningsnivå | | | | | |
| <i>Gymnasial</i> | 0,23 | 0,19 | 0,21 | 0,02 | 0,06 |
| <i>Eftergymn. < 2 år</i> | 0,10 | 0,08 | 0,08 | 0,02 | 0,04 |
| <i>Eftergymn. >= 2 år</i> | 0,68 | 0,73 | 0,71 | 0,96 | 0,90 |
| Arbetslivshistorik | | | | | |
| <i>Tid i sysselsättning senaste fem åren</i> | 0,63 (0,33) | 0,64 (0,31) | 0,63 (0,29) | 0,67 (0,30) | 0,66 (0,31) |
| <i>Tid i arbetslöshet senaste fem åren</i> | 0,16 (0,21) | 0,18 (0,21) | 0,19 (0,21) | 0,13 (0,19) | 0,16 (0,23) |
| <i>Position i inkomstförd. senaste anställning¹ (medel, percentil)</i> | 48 (28) | 43 (29) | 39 (28) | 36 (25) | 34 (25) |
| Antal förmedlare | 517 | 999 | 972 | 1 979 | 1 641 |

Anm.: ¹ Måttet utgår från den anställning en individ senast haft före anställningen på Arbetsförmedlingen, och utifrån arbetsinkomsten för den anställningen placerar vi in personen i det årets arbetsinkomstfördelning (hela befolkningen).

Tabell 3 visar också mått på arbetslivshistorik, dvs. andelen av de fem åren före anställningen som personen varit sysselsatt respektive arbetslös och positionen i arbetsinkomstfördelningen för föregående anställning. I Bilaga 3 visas tidsserierna för dessa variabler, både för arbetsförmedlare och för jämförelsegruppen. Resultaten visar att i genomsnitt har en nyanställd arbetsförmedlare varit sysselsatt ungefär två tredjedelar och av de fem åren före anställning, och arbetslös 13 till 19 procent av tiden. Det senare motsvarar att en nyanställd arbetsförmedlare i genomsnitt har varit arbetslös ca 10 månader av de fem åren före anställningen som arbetsförmedlare. Denna nivå är betydligt högre än för nyanställda i jämförelsegruppen: personer i jämförelsegruppen var arbetslösa i

genomsnitt 7 procent (eller 4 månader) de senaste fem åren (se Tabell B4 i Bilaga 2). Vi har även beräknat ett mått för de nyanställdas position i arbetsinkomstfördelningen för den anställning som föregick anställningen som arbetsförmedlare. Syftet är att studera vilken typ av arbeten personerna haft innan de blev arbetsförmedlare. Tabellen visar att under 2003 hade nyanställda en tidigare anställning som gav en inkomst motsvarande en genomsnittlig arbetsinkomst (percentil 48)²⁸. Över tid har denna genomsnittliga position kontinuerligt minskat, och 2015 befann sig en genomsnittligt nyanställd arbetsförmedlare på en position motsvarande 34:e percentilen i inkomstfördelningen. Detta är en kraftig minskning, och även om liknande trend finns i jämförelsegruppen (se Figur B6 i Bilaga 3) är det en indikation på att personerna som anställs som arbetsförmedlare oftare kommer från en svagare position på arbetsmarknaden. Genomgående befinner sig nyanställda i jämförelsegruppen på en högre position i inkomstfördelningen för den tidigare anställningen, dvs. personer i jämförelsegruppen har haft ett mer välbetalt arbete och/eller har arbetat i större omfattning under året före den aktuella anställningen som vi studerar. Som ett genomsnitt 2008–2015 befinner sig arbetsförmedlare i den 36:e percentilen och personer i jämförelsegruppen i den 45:e percentilen i arbetsinkomstfördelningen.

Arbetsförmedlingen har en möjlighet som andra arbetsgivare inte har: de har en stor mängd arbets sökande i sina egna register som de har goda förutsättningar att kartlägga. Det skulle kunna innebära att Arbetsförmedlingen kan rekrytera de mest produktiva arbetslösa personerna till att bli arbetsförmedlare. Ett sätt att undersöka om så är fallet är att studera positionen i inkomstfördelningen för tidigare anställning separat för de som tidigare var arbetslösa. Syftet är att studera om de personer som kommer från arbetslöshet kan ha haft välbetalda arbeten före arbetslöshetsperioden, dvs. att de har haft jobb som motsvarar en betydande förankring på arbetsmarknaden. En sådan analys visar att nyanställda arbetsförmedlare, 2009–2015, som tidigare var arbetslösa, befann sig i genomsnitt i den 27:e percentilen i inkomstfördelningen för sitt tidigare jobb. Motsvarande siffra för jämförelsegruppen var också den 27:e percentilen. Det verkar alltså inte som att Arbetsförmedlingen, relativt jämförelsegruppen, rekryterar tidigare arbetslösa med en starkare förankring på arbetsmarknaden.

En liknande analys för nyanställda förmedlare som kommer från sysselsättning, visar att dessa personer i genomsnitt kommer från en betydligt lägre position i inkomstfördelningen relativt jämförelsegruppen. Tidigare sysselsatta arbetsförmedlare, 2009–2015, befann sig i genomsnitt i den 40:e percentilen i

²⁸ Det betyder att en arbetsförmedlare i genomsnitt har en lön som är högre än 48 procent av de som arbetar. Se också avsnitt 4.2 för en beskrivning av percentiler.

inkomstfördelningen; motsvarande siffra för jämförelsegruppen var 56:e percentilen. Analysen visar också att den genomsnittliga försämringen av positionen i inkomstfördelningen (se Tabell 3) inte drivits av att fler rekryteras ur arbetslöshet, utan att tidigare sysselsatta kommer från en allt lägre position i inkomstfördelningen.

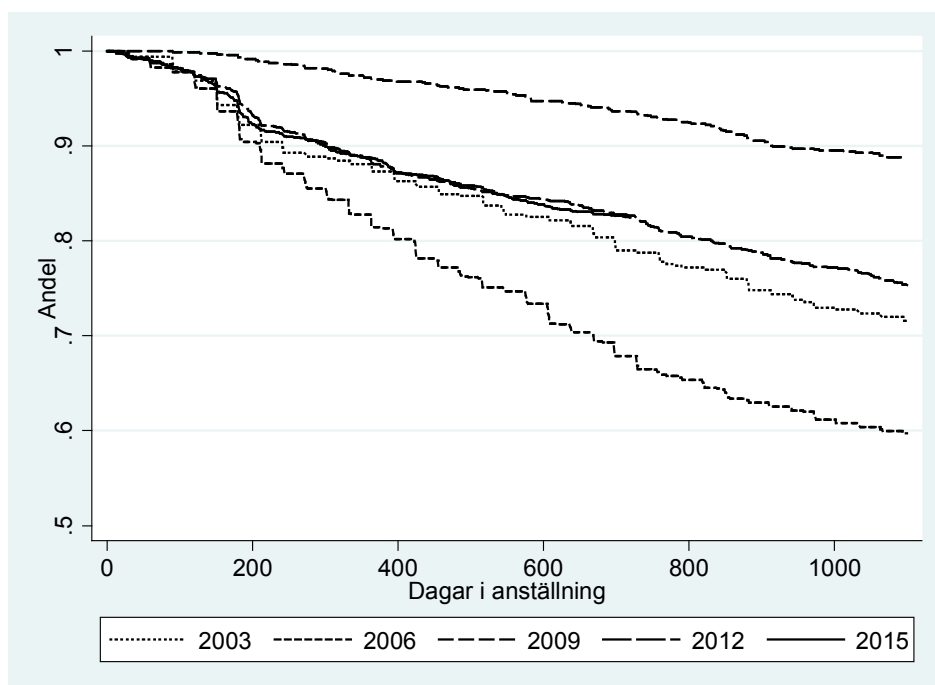
5.3.3 Hur länge stannar en arbetsförmedlare i yrket?

I Arbetsförmedlingens årsredovisning beskrivs att det i åtminstone vissa delar av landet är problem med att nyanställda arbetsförmedlare lämnar Arbetsförmedlingen snabbt (Arbetsförmedlingen 2017). I det här avsnittet skattar vi s.k. överlevnadsfunktioner för nyanställda för olika år i syfte att studera hur länge en arbetsförmedlare stannar i yrket och om det finns förändringar över tid. En överlevnadsfunktion beräknar den skattade sannolikheten att kvarstå i ett tillstånd (vara anställd som arbetsförmedlare) vid olika uppföljningstidpunkter, till förmån för att lämna tillståndet för ett annat (upphöra att vara anställd som arbetsförmedlare). Linjerna i Figur 8 visar alltså den skattade sannolikheten att kvarstå i anställning som arbetsförmedlare relativt att anställningen upphör, med en uppföljningshorisont om tre år, för nyanställda 2003, 2006, 2009, 2012 och 2015. Notera att uppföljningshorisonten för nyanställda 2015 är som mest två år.

För nästan alla år (2009 undantaget) tycks det vara ganska många som avslutar sin anställning inom ett år (se Figur 8). Den skattade sannolikheten att kvarstå i anställning inom ett år är ca 90 procent, vilket betyder att ca 10 procent slutar inom ett år. Det är värt att påpeka att analysen är begränsad av data: vi kan inte fånga avslutade anställningar för personer anställda under 2016, vilket är det år då Arbetsförmedlingen framförallt upplever problem med att nyanställda avslutar sin anställning snabbt (Arbetsförmedlingen 2017). Vi har helt enkelt inte tillgång till så nya data. Vi kan dock konstatera att om man uppfattar det som att många nyanställda lämnar sin anställning relativt snabbt tycks det inte vara ett nytt problem; fler personer avslutade sin anställning inom ett år 2003–2006 jämfört med 2015.

Med lite längre uppföljningshorisont finns betydande variationer över tid (se Figur 8). För nyanställda 2003 var den skattade sannolikheten att kvarstå i anställning efter tre år drygt 70 procent. Motsvarande siffra för 2006 var ca 60 procent, 2009 knappt 90 procent och 2012 ca 76 procent. Framförallt verkar 2009 utmärka sig som ett år då relativt sett få nyanställda avslutade sin anställning inom tre år. Det är värt att påpeka att 2004 och 2005 uppvisar mycket likartat mönster som 2006, dvs. under dessa år avslutades nyanställningar snabbare än under senare år.

Figur 8 Sannolikheten att kvarstå i anställning som arbetsförmedlare på Arbetsförmedlingen för nyanställda, 2003, 2006, 2009, 2012 och 2015



Anm.: Figuren visar Kaplan-Meier överlevnadsfunktioner. Data finns tillgängligt t.o.m. 2016, vilket således endast tillåter en uppföljningshorisont om maximalt två år för nyanställda 2015.

Vi kan inte göra samma detaljerade analys för jämförelsegruppen (se också avsnitt 4). Det vi har gjort för jämförelsegruppen, och även för arbetsförmedlarna, är att beräkna hur stor andel av de nyanställda 2010–2012 som är kvar som anställda år $t+1$, år $t+2$ och $t+3$.²⁹ Resultaten visar att för arbetsförmedlare kvarstår 90 procent i anställning efter ett år, 81 procent efter två år och 74 procent efter tre år. Dessa siffror ligger väl i linje med resultaten i Figur 8. För jämförelsegruppen är motsvarande siffror 92 procent, 79 procent och 70 procent. Det betyder att utvecklingen, åtminstone för dessa år och beräknat på detta sätt, är mycket likartad för arbetsförmedlare och jämförelsegrupp.

²⁹ Vi har valt 2010–2012 av flera anledningar. Vi har inte data före 2008 för jämförelsegruppen då många arbetsplatser då inte har ett konsistent löpnummer för arbetsplats, vilket vi behöver för att identifiera nyanställning och anställningstid vid en given arbetsplats. För arbetsförmedlare rådde anställningsstopp 2008, och 2009 tycks vara ett år som avviker (se Figur 8). Vidare vill vi kunna följa individer i tre år, vilket gör att vi inte kan sträcka oss längre fram än till och med 2012.

5.3.4 Vilka lämnar Arbetsförmedlingen?

I det här avsnittet studerar vi egenskaperna för de personer som avslutar sin anställning som arbetsförmedlare. För att göra detta använder vi oss av Cox regressioner (se också avsnitt 3.2). Vi skattar s.k. Cox proportional hazard modeller för arbetsförmedlare som anställdes 2003–2015 (se kolumn 1 i Tabell 4). Dessutom skattar vi modellen för olika tidsperioder i syfte att identifiera eventuella förändringar över tid. I kolumn 2 visas resultaten för nyanställda 2003–2006, i kolumn 3 nyanställda 2009–2011 och i kolumn 4 nyanställda 2012–2015.

Ett övergripande mönster, även om det finns vissa variationer över tid, är att personer med egenskaper som i genomsnitt brukar korrelera med en starkare ställning på arbetsmarknaden slutar som arbetsförmedlare i större utsträckning. Det handlar t.ex. om personer som inte varit arbetslösa direkt före anställningen, inrikes födda och de med hög utbildning. Detta är sannolikt ett mönster som går igen på övriga arbetsmarknaden, och vi kan inte avgöra om Arbetsförmedlingen särskiljer sig på något sätt i detta avseende. Däremot kan vi konstatera att skillnaderna mellan olika grupper av personer framstår som relativt stora.

Personer födda utanför Sverige tenderar att stanna kvar som arbetsförmedlare i betydligt högre grad än de som är födda i Sverige, ett mönster som återfinns för alla år och som tycks ha blivit starkare över tid (se Tabell 4). Skillnaderna framstår som stora: sett över hela tidsperioden är sannolikheten att stanna som arbetsförmedlare (den relativa risken) 30 procent högre för en person född utanför Sverige än för en som är född i Sverige. Vidare stannar tidigare långtidsarbetslösa kvar som arbetsförmedlare i betydligt större utsträckning än personer utan arbetslöshetshistorik: efter 2009 är sannolikheten att en långtidsarbetslös kvarstår i anställning mer än 30 procent högre än för personer utan arbetslöshetshistorik.

Resultaten visar också att kvinnor stannar som arbetsförmedlare i högre grad än män, även om skillnaderna mellan män och kvinnor tycks ha minskat över tid och inte är statistiskt signifikanta i slutet av perioden. Skillnaderna mellan åldersgrupper är inte statistiskt säkerställda förutom 2003–2006 då äldre personer stannade i yrket i större utsträckning.³⁰

³⁰ Vi har även studerat skillnader mellan personer som tidigare varit sysselsatta i olika sektorer. Resultaten indikerar att personer som kommer från en kommunal arbetsgivare tenderar att sluta som arbetsförmedlare i större utsträckning än personer som kommer från övriga arbetsgivare.

Tabell 4 Cox proportional hazard-skattningar av sannolikheten att sluta jobba som arbetsförmedlare, 2003–2015

| | 2003–2015 | 2003–2006 | 2009–2011 | 2012–2015 |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Ålder | | | | |
| 30–39 | 0,960 (0,046) | 0,913 (0,076) | 0,940 (0,088) | 0,968 (0,081) |
| 40–49 | 0,889* (0,050) | 0,751*** (0,073) | 0,882 (0,100) | 1,049 (0,105) |
| >50 | 0,894 (0,073) | 0,768** (0,101) | 0,895 (0,167) | 1,057 (0,169) |
| Kvinna | 0,799*** (0,033) | 0,722*** (0,047) | 0,815** (0,075) | 0,884 (0,071) |
| Födelseland | | | | |
| <i>Europa</i> | 0,708*** (0,049) | 0,864 (0,123) | 0,516*** (0,092) | 0,682*** (0,092) |
| <i>Utanför Europa</i> | 0,708*** (0,049) | 0,804* (0,101) | 0,706** (0,100) | 0,653*** (0,057) |
| Eftergymn. utb. minst 2 år | 1,117* (0,068) | 0,991 (0,079) | 1,543*** (0,237) | 0,949 (0,169) |
| Antal arbetslöshetsdagar¹ | | | | |
| <i>1–180 dagar</i> | 0,978 (0,044) | 1,132 (0,088) | 1,020 (0,094) | 0,813*** (0,066) |
| <i>>180 dagar</i> | 0,851*** (0,040) | 1,110 (0,083) | 0,662*** (0,072) | 0,675*** (0,066) |
| Antal observationer | 7 088 | 2 137 | 2 152 | 2 799 |

Anm.: 1 Antal arbetslöshetsdagar inom två år före anställningen. Tabellen visar s.k. hazard ratios och tolkas som relativa risker. Ett värde över 1 betyder att det är mer sannolikt att gruppen slutar som arbetsförmedlare relativt referensgruppen, och ett värde mindre än 1 betyder att sannolikheten är lägre. Till exempel betyder koefficienten 1,1 att sannolikheten är 10 procent större att sluta som arbetsförmedlare, och värdet 0,9 att sannolikheten att sluta som förmedlare är 10 procent lägre än för referensgruppen. Urvalet består av personer som är 55 år eller yngre. Åren 2007–2008 har utelämnats p.g.a. att mycket få arbetsförmedlare anställdes dessa år. Referensgruppen är <31 år, man, född i Sverige (inkl. Norden), mindre än 2 års eftergymnasial utbildning och inga arbetslöshetsdagar de två åren före anställningen. Regressionerna innehåller kontroller för år och kommun. Robusta standardfel inom parentes. Signifikansnivåer: *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1.

5.4 Jobbflöden

I det här kapitlet studerar vi jobbflöden, dvs. från vilka sektorer och branscher arbetsförmedlare rekryterats, samt för vilka sektorer och branscher som arbetsförmedlare lämnat Arbetsförmedlingen. För alla nyanställda som var sysselsatta direkt före anställningen har vi klassificerat den tidigare arbetsplatsen utifrån sektor (stat, kommun/landsting och privat) och bransch. För alla

arbetsförmedlare som slutat på Arbetsförmedlingen för annan sysselsättning har vi på liknande sätt kategoriserat den nya arbetsplatsen utifrån sektors- och branschtillhörighet. För varje år 2003–2015 har vi därefter beräknat hur stor andel av årets jobbflöden (dvs. både till och från Arbetsförmedlingen) som utgörs av respektive sektor och bransch. Syftet är att låta dessa jobbflöden beskriva arbetsförmedlarnas arbetsmarknad och studera om arbetsmarknaden har förändrats över tid. Vi är särskilt intresserade av att studera om framväxten av kompletterande aktörer fr.o.m. 2008 har påverkat jobbflöden till och från Arbetsförmedlingen.

5.4.1 Vilken betydelse har olika sektorer för arbetsförmedlares jobbflöden?

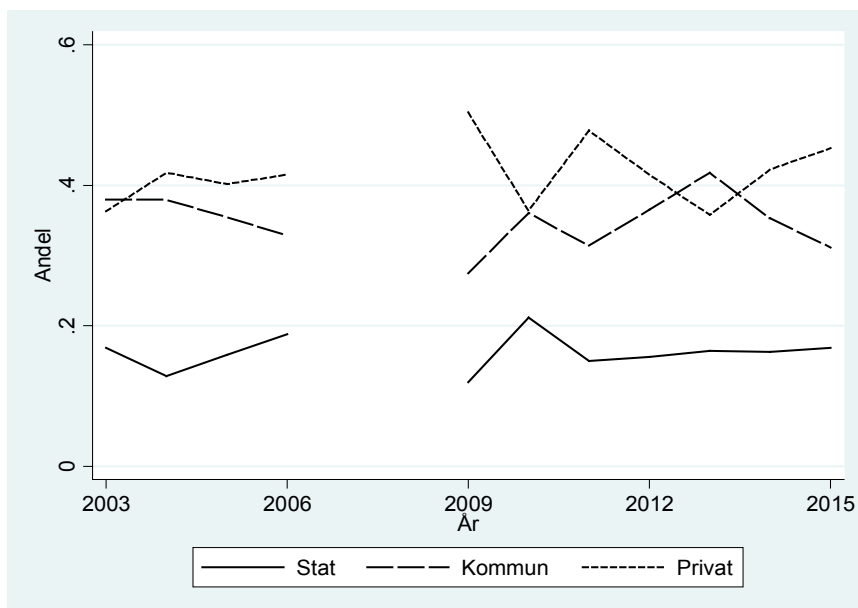
Figur 9 visar hur stor andel av jobbflödena till och från Arbetsförmedlingen som sker mot den statliga, kommunala och privata sektorn, 2003–2015. Figuren visar ingen tydlig trend över tid, även om det finns tydliga variationer mellan enskilda år.³¹ I genomsnitt utgör den privata sektorn drygt 40 procent av jobbflödena för arbetsförmedlare 2003–2015, den kommunala sektorn något mindre än 40 procent och den statliga sektorn ca 20 procent. Detta kan jämföras med jämförelsegruppen där ca 70–80 procent av jobbflödena sker mot den statliga sektorn.³² Det tycks således som att arbetsförmedlare, till skillnad från jämförelsegruppen, i större utsträckning har en arbetsmarknad som går över sektorsgränser. Däremot tycks det inte finnas några tydliga förändringar över tid.³³

³¹ Variationerna följer delvis av att det är relativt små jobbflöden vissa år.

³² Notera att vi inte kan beräkna jobbflöden för jämförelsegruppen med samma precision som för arbetsförmedlare.

³³ Vi har även studerat nyanställningar och avslutade anställningar separat. Resultaten visar att den privata sektorn har ökat i betydelse för rekryteringen av arbetsförmedlare, men minskat som andel av avslutade anställningar. Det omvända gäller för den kommunala sektorn, dvs. den har minskat i betydelse vad gäller rekryteringen av arbetsförmedlare, samtidigt som en ökande andel av de som slutar som arbetsförmedlare gör det för arbete i den kommunala sektorn.

Figur 9 Andel av arbetsförmedlares jobbflöden som går till olika sektorer, 2003–2015



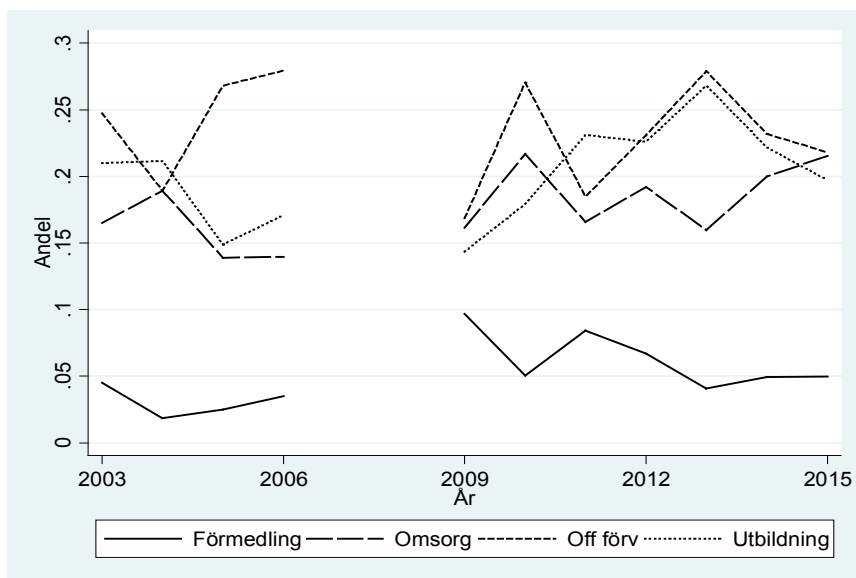
Anm.: För definition av jobbflöden, se text. Kommunala sektorn inkluderar landsting.

5.4.2 Vilken betydelse har olika branscher för arbetsförmedlares jobbflöden?

Figur 10 visar fyra olika branschers betydelse för arbetsförmedlarnas jobbflöden, 2003–2015. Branscherna är: bemannings- och förmedlingsverksamhet, offentlig förvaltning, utbildning och omsorg/socialt arbete. Arbetsplatser som jobbar med bemannings- och förmedlingsverksamhet har ökat något som andel av arbetsförmedlares jobbflöden, från att ha varierat runt 3 procent 2003–2006, till att vara kring 5 procent 2009–2015. Dock utgör branschen fortfarande en relativt liten del av det totala antalet jobbflöden. Detta indikerar att framväxten av bemanningsbranschen och införandet av kompletterande aktörer på Arbetsförmedlingen sannolikt inte på något påtagligt sätt påverkat arbetsförmedlarnas arbetsmarknad.

Offentlig förvaltning, utbildning och omsorg/socialt arbete har stått för ca 20 procent var av jobbflödena. Variationerna är relativt stora mellan åren, åtminstone delvis beroende på relativt små jobbflöden vissa år, och det tycks inte finnas några tydliga trender över tid. Om något, tycks omsorg/socialt arbete ha ökat något över tid som andel av det totala jobbflödet.

Figur 10 Andel av arbetsförmedlares jobbflöden som går till olika branscher, 2003–2015



Den sammantagna bilden, när vi studerar utvecklingen av jobbflöden över sektorer och branscher, är att vi inte kan identifiera någon påtaglig förändring över tid. En relaterad fråga är hur lönerna förändras för dessa jobbflöden, dvs. hur påverkas lönerna för en person som blir förmedlare, eller slutar som förmedlare och börjar ett annat yrke. Vi har analyserat detta genom att studera genomsnittlig position i arbetsinkomstfördelningen för de ca 1 500 nyanställda, tidigare sysselsatta, arbetsförmedlare 2009–2014 som lämnat för annan anställning. Mer precist, vi har studerat genomsnittlig position i inkomstfördelningen före, under och efter anställningen som arbetsförmedlare. Analysen visar, att den genomsnittliga positionen i inkomstfördelningen motsvarar percentil 38 före anställning, 49 under anställning och 51 efter anställningen som arbetsförmedlare. Motsvarande siffror för jämförelsegruppen är 49:e percentilen före anställning, 50:e percentilen under anställning och 48:e percentilen efter anställningen. Det betyder att för de som anställs som arbetsförmedlare innebär detta en betydande förbättring i termer av arbetsinkomst, och reflekterar att även bland de som tidigare var sysselsatta var förankringen på arbetsmarknaden relativt sett svag. För jämförelsegruppen ser vi inte detta mönster, även i anställningen före anställningen i jämförelsegruppen hade dessa en genomsnittlig arbetsinkomst. För både arbetsförmedlare och jämförelsegrupp sker mycket små förändringar av positionen i arbetsinkomstfördelningen när de lämnar respektive grupp för annan anställning.

6 Avslutande diskussion

Arbetslöshet är kostsam, både för enskilda personer och för samhället. Personer som drabbas av arbetslöshet får minskade inkomster och därmed minskade konsumtionsmöjligheter. För samhället uppstår ökade kostnader i form av arbetslöshetsrelaterade ersättningar, samtidigt som skatteintäkterna minskar. Det är därför av vikt att arbetslösa snabbt hittar arbete.

Arbetsförmedlingen, och arbetsförmedlarna, har ansvaret för att verkställa den statliga arbetsmarknadspolitiken. Arbetsförmedlarnas huvudsakliga arbetsuppgift är att matcha arbetssökande mot de arbetsgivare som söker arbetskraft. Studier har visat att arbetsförmedlarna spelar roll: de påverkar de arbetssökandes jobbchanser. Därför finns det anledning till oro när Arbetsförmedlingen påtalar problem med hög personalomsättning, svårigheter att rekrytera och ökande sjukfrånvaro, samtidigt som det finns ett dokumenterat missnöje bland arbetsförmedlare om deras arbetssituation och arbetsbelastning.

Arbetsförmedlingens kompetensförsörjning är intressant att studera av flera olika anledningar: För det första saknas kunskap om vilka som jobbar som arbetsförmedlare och hur detta har förändrats över tid. Är det andra personer som jobbar som arbetsförmedlare idag jämfört med för 15 år sedan, och vad kan det i så fall bero på? För det andra är det intressant att relatera utvecklingen för arbetsförmedlare till jämförbara yrkesgrupper. Är det så att Arbetsförmedlingens personalstyrka på något avgörande sätt skiljer sig från, eller har utvecklats annorlunda relativt likartade yrkesgrupper? Sett ur ett längre perspektiv kommer en arbetsplats attraktivitet och status att bero av i vilken utsträckning arbetsplatsen klarar av att attrahera och behålla kompetent personal. Man kan således argumentera för att Arbetsförmedlingens kompetensförsörjning långsiktigt indikerar hur väl myndigheten är rustad för att klara sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt.

Syftet med den här studien har varit att beskriva arbetsförmedlarna och deras arbetsmarknad, 2003–2016. Vi har gjort det genom att ställa fyra övergripande frågor: (i) Hur har personalomsättningen utvecklats? (ii) Vilka jobbar som arbetsförmedlare? (iii) Vilka egenskaper har de nyanställda, hur länge stannar de på Arbetsförmedlingen och vilka är det som slutar som arbetsförmedlare? (iv) Från vilka sektorer och branscher rekryteras arbetsförmedlare, och för vilka sektorer och branscher lämnar arbetsförmedlare Arbetsförmedlingen?

Resultaten visar att den genomsnittliga personalomsättningen för arbetsförmedlare har utvecklats på ett likartat sätt som för liknande yrken inom statlig förvaltning. För både arbetsförmedlare och vår jämförelsegrupp har personalomsättningen ökat något 2008–2015. Ungefär 10 procent av de nyanställda arbetsförmedlarna slutar inom ett år. Med lite längre uppföljningshorisont

framträder betydande skillnader över tid: 2006 var sannolikheten för nyanställda arbetsförmedlare att jobba kvar som förmedlare efter tre år ca 60 procent, motsvarande andel för 2009 var ca 90 procent och för 2012 ca 76 procent. Det betyder att även om andelen som avslutar sin anställning relativt tidigt har ökat något på senare år är den fortfarande på lägre nivåer än t.ex. 2004–2006. Man ska dock komma ihåg att Arbetsförmedlingen har pekat på problem med personalomsättningen framförallt under 2016, något vi inte har haft möjlighet att studera med de data vi har. Vidare visar analysen att personer med ur ett arbetsmarknadsperspektiv konkurrenskraftiga egenskaper i större utsträckning slutar som förmedlare. Det finns dock anledning att tro att detta mönster går igen på övriga arbetsmarknaden, och vi kan inte avgöra om arbetsförmedlare utmärker sig på något avvikande sätt i detta avseende.

Antalet arbetsförmedlare har ökat kraftigt 2008–2016, från drygt 5 000 till drygt 9 000. Det är rimligt att tro att de stora nyrekryteringarna har inneburit betydande utmaningar för verksamheten. Varje nyanställning innebär omfattande investeringar i rekryteringsprocess, internutbildning och handledning. Att upprätthålla kvaliteten i de tjänster som ska levereras har sannolikt inte heller underlättats av att nyrekryteringarna tycks ha skett oregelbundet och med kraftiga variationer över tid.

De omfattande nyrekryteringarna, pensionsavgångar, förändrade krav för att jobba som arbetsförmedlare och en förändrad sammansättning av arbetssökande är faktorer som troligen har bidragit till att arbetsförmedlarna i genomsnitt ser väsentligen annorlunda ut 2015 jämfört med 2003. Arbetsförmedlarna har över tid blivit yngre, mer utbildade och är i större utsträckning utrikes födda och kvinnor. Deras genomsnittliga anställningstid har minskat, om än från höga nivåer.

Genomsnittlig ålder har minskat både för arbetsförmedlare och personer i jämförelsegruppen. Däremot har andelen utomeuropeiskt födda och andelen med minst tvåårig eftergymnasial utbildning ökat i betydligt större utsträckning bland arbetsförmedlare än bland personer i jämförelsegruppen. Andelen förmedlare födda utanför Sverige har ökat från 9 till 20 procent mellan 2009 och 2015, och mellan samma år har andelen med minst två års eftergymnasial utbildning ökat från 57 till 78 procent. Sannolikt är det första en följd av att de arbetssökandes sammansättning på Arbetsförmedlingen har förändrats i och med etableringsuppdraget, och det andra en följd av de ökade utbildningskraven för att få jobba som arbetsförmedlare.

Det är utanför ramen för denna studie att undersöka om den förändrade personalsammansättningen har inneburit att verksamheten på Arbetsförmed-

lingen kan bedrivas mer ändamålsenligt. Vi kan dock konstatera att arbetsförmedlare tycks ha blivit mer lika de arbetssökande i termer av födelselandsbakgrund, men mindre lika vad gäller utbildningsbakgrund. Det finns visst stöd i forskningen för att arbetsförmedlare som delar egenskaper med de arbetssökande i flera dimensioner är mer framgångsrika (Behncke m.fl. 2010b).

Endast var femte arbetsförmedlare har en yrkesutbildning, och de vanligaste utbildningarna är samhälls-/beteendevetenskap och företagsekonomi/handel och administration. Många av de lediga jobb som förmedlas på Arbetsförmedlingen är av typen som kräver yrkesutbildning. Det betyder att få förmedlare tycks ha egna erfarenheter från de yrken som förmedlas, och möjligen därmed även mindre kontaktnät inom dessa yrken och branscher.

Var tredje nyanställd arbetsförmedlare var arbetslös vid anställningstillfället och var sjätte nyanställd arbetsförmedlare hade varit arbetslös i minst sex månader. I genomsnitt hade en nyanställd arbetsförmedlare tillbringat ca 10 månader av de 5 åren före anställningen som arbetsförmedlare i arbetslöshet. Dessa andelar är betydligt större än för jämförelsegruppen. Det kan finnas flera tänkbara förklaringar till detta. En sådan kan vara att Arbetsförmedlingen har en fördel gentemot andra arbetsgivare på så sätt att de har god kännedom om en stor mängd arbetssökande. Det betyder dels att de inte behöver använda sig av externa kanaler för rekryteringar, dels att de har tid och resurser att undersöka vilka arbetssökande som skulle kunna vara lämpliga arbetsförmedlare. Arbetsförmedlingen har således möjligheten att välja de mest lämpliga och produktiva personerna ur en stor grupp arbetssökande. Ett sätt att mäta personers produktivitet är att använda deras arbetsinkomster. Vår analys av var i arbetsinkomstfördelningen nyanställda tidigare arbetslösa befann sig i sitt tidigare jobb, indikerar att Arbetsförmedlingen inte anställer mer produktiva arbetslösa än jämförelsegruppen. Att i så stor utsträckning använda sig av de egna registren vid rekryteringar innebär också en begränsning: många personer som skulle kunna lämpa sig mycket väl som arbetsförmedlare är sysselsatta och letar inte aktivt bland jobbannonser i Platsbanken.

Mycket har hänt de senaste decennierna både internt på Arbetsförmedlingen och inom styrningen av arbetsmarknadspolitiken, t.ex. har kompletterande aktörer införts, bemanningsbranschen har vuxit och kommunerna bedriver egen arbetsmarknadspolitik i allt större utsträckning. Dessa faktorer kan ha påverkat arbetsförmedlarnas arbetsmarknad, dels genom att de egenskaper och färdigheter arbetsförmedlarna besitter efterfrågas även på andra arbetsplatser, dels genom att det finns lämpliga personer med erfarenhet från förmedlingsverksamhet att rekrytera från andra arbetsplatser. Vi har beskrivit arbetsförmedlarnas arbetsmarknad genom att studera varifrån arbetsförmedlare anställs och för vilka

arbetsplatser arbetsförmedlare lämnar Arbetsförmedlingen. Vi finner inga indikationer på att arbetsförmedlarnas arbetsmarknad, mätt som dessa jobbflöden, har förändrats på något påtagligt sätt 2003–2015.

Resultaten indikerar avslutningsvis att relativt liknande yrkesgrupper inom statlig förvaltning tycks Arbetsförmedlingen under en längre tid ha rekryterat personer med en i genomsnitt svagare förankring på arbetsmarknaden. Av de som anställts som arbetsförmedlare tycks det vidare varit personer med ur arbetsmarknadsperspektiv konkurrenskraftigare egenskaper som slutat som arbetsförmedlare. Det är möjligt att detta sammantaget inneburit en selektion som på lång sikt inte är optimal för Arbetsförmedlingens kompetensförsörjning. Det skulle i sin tur kunna påverka myndighetens möjligheter att uppfylla sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt. Det bör dock i sammanhanget påpekas att vi inte vet vilka egenskaper som kännetecknar en framgångsrik arbetsförmedlare. Det är en fråga för framtida forskning.

Referenser

- Arbetsförmedlingen (2012), "Arbetsförmedlingens årsredovisning 2011", Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2013), "Arbetsförmedlingens årsredovisning 2012", Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2014), "Arbetsförmedlingens årsredovisning 2013", Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2015), "Arbetsförmedlingens årsredovisning 2014", Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2016), "Arbetsförmedlingens årsredovisning 2015", Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2017), "Arbetsförmedlingens årsredovisning 2016", Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Arni, P., R. Lalive och G.J. van den Berg (2017), "Treatment versus regime effects of carrots and sticks", Working Paper 2017:25, IFAU, Uppsala.
- Assadi, A. (2014), "En profilfråga: Hur använder arbetsförmedlare bedömningsstödet?", Rapport 2014:1, IFAU, Uppsala.
- Assadi, A. och M. Lundin (2014), "Enhetlighet och träffsäkerhet i arbetsmarknadspolitiken: Hur använder arbetsförmedlare statistisk profilering i mötet med den arbetssökande?", Rapport 2014:14, IFAU, Uppsala.
- Behncke, S., M. Frölich och M. Lechner (2010a), "Unemployed and Their Caseworkers: Should They be Friends or Foes?", Journal of The Royal Statistical Society Series A, 173(1), 67-92.
- Behncke, S., M. Frölich och M. Lechner (2010b), "A Caseworker Like Me – Does the Similarity between Unemployed and Caseworker Increase Job Placements?", Economic Journal, 120, 1430-1459.
- Bennmarker, H., E. Grönqvist och B. Öckert (2009), "Betalt efter resultat – utvärdering av försöksverksamhet med privata arbetsförmedlingar", Rapport 2009:23, IFAU, Uppsala.
- Forslund, A. och J. Vikström (2011), "Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt", Rapport 2011:7, IFAU, Uppsala.

- Frölich, M., M. Lechner, M. S. Behncke, S. Hammer, N. Schmidt, S. Menegale, A. Lehmann och R. Iten (2007), "Einfluss der RAV auf die Wiedereingliederung von Stellensuchenden", SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No. 20.
- Huber, M., M. Lechner och G. Mellace (2014), "Why Do Tougher Caseworkers Increase Employment? The Role of Programme Assignment as a Causal Mechanism", Univeristy of St. Gallen, Department of Economics Discussion Paper No. 2014-14.
- Jusektidningen Karriär (2009), "Arbetsförmedlingen söker nybakade akademiker", 24 september 2009.
- Kleinbaum, D. G. och M. Klein (2012), *Survival Anlaysia. A Self-Learning Text. Third Edition*, Springer-Verlag, New York.
- Klingensjö, L. (1994), "Jobb istället för bidrag: sysselsättningsalternativ inom socialtjänsten", Svenska Kommunförbundet, Stockholm.
- Lagerström, J. (2011), "How important are caseworkers – and why? New evidence from Swedish employment offices", Working Paper 2011:10, IFAU, Uppsala.
- Liljeberg, L., S. Martinson och J. Thelander (2012), "Vad innebär det att bli coachad? En utvärdering av jobbcoachningen vid Arbetsförmedlingen", Rapport 2012:24, IFAU, Uppsala.
- Liljeberg, L. och M. Söderström (2017), "Hur ofta träffas arbetssökande och arbetsförmedlare?", Rapport 2017:26, IFAU, Uppsala.
- Lundin, M. (2011), "Marknaden för arbetsmarknadspolitik: om privata komplement till Arbetsförmedlingen", Rapport 2011:13, IFAU, Uppsala.
- Lundin, D. och M. Lundin (2011), "Arbetsförmedlingens service och arbetsmetoder: om processtyrning i en målstyrd myndighet", Rapport 2011:9, IFAU, Uppsala.
- Lundin, M. och J. Thelander (2012), "Ner och upp – decentralisering och centralisering inom svensk arbetsmarknadspolitik 1995–2010", Rapport 2012:1, IFAU, Uppsala.
- Maibom, J., M. Rosholm och M. Svarer (2017), "Experimental Evidence on the Effects of Early Meetings and Activation", *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 119, nr. 3, sid. 541–570.

- McCall, B., J. Smith och C. Wunsch (2016), "Government-Sponsored Vocational Education for Adults", in *Handbook of the Economics of Education* (Eds E. Hanushek, S. Machin och L Woessmann), Ch 9, Vol. 5, Elsevier, 2016.
- Novus (2014), "Rapport: Arbetsituationen för Saco-an slutna tjänstemän på Arbetsförmedlingen", Novus.
- Oleskog Tryggvason, N., A. Bergström och J. Ohlsson (2014), "Förtroendet för Arbetsförmedlingen", SOM-rapport 2014:18, SOM-Institutet, Göteborgs Universitet.
- Regné, J. och M. Söderström (2015), "Tidiga insatser för arbetssökande med hög risk för långtidsarbetslöshet", Rapport 2015:18, IFAU, Uppsala.
- Rosholm, M., (2014), "Do case workers help the unemployed? Evidence for making a cheap and effective twist to labor market policies for unemployed workers", *IZA World of Labor*, 2014:72, sid 1–10.
- Salonen, T. och R. Ulmestig (2004), "Nedersta trappsteget: en studie om kommunal aktivering", Institutet för vårdvetenskap och socialt arbete, Växjö universitet.
- Sibbmark, K., M. Söderström och O. Åslund (2016), "Marknadsmekanismer i teori och praktik – erfarenheter från etableringslotsarna", Rapport 2016:19, IFAU, Uppsala.
- SKL (2017). Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken: En redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansformer. Stockholm.
- Skoog, P. (2008), "En ny myndighet formas", Arbetsförmedlingen 2008:08, Stockholm.
- Statskontoret (2016), "Analys av Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete", Rapport 2016:5, Statskontoret, Stockholm.
- Thorén, H. K. (2012), "Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare", Rapport från Riksdagen 2011/12:RFR 14, Arbetsmarknadsutskottet AU, Del 2, Riksdagstryckeriet, Stockholm.
- van den Berg, G.J., L. B. Kjaersgaard och M. Rosholm (2014), "Betydelsen av möten mellan arbetslösa och förmedlare", Rapport 2014:5, IFAU, Uppsala.

- Vikman, U. och A. Westerberg (2017), "Arbetar kommunerna på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken", Rapport 2017:7, IFAU, Uppsala.
- Weatherall, C.D. och K.S. Markwardt (2010), "Caseworker Behavior and Clients' Employability". Social Policy and Welfare Services, Working Paper No. 04:2010.

Bilaga 1 Kompletterande aktörer efter typ av insats

Tabell B1 visar hur antalet leverantör med avtal med Arbetsförmedlingen har utvecklats 2010–2016, efter typ av insats. Totalt sett hade ca 1 000 leverantörer avtal med Arbetsförmedlingen 2010–2014, därefter har antalet leverantörer minskat. 2016 hade Arbetsförmedlingen avtal med knappt 200 leverantörer.

Mellan 2010 och 2014 var personlig jobbcoachning och jobbcoachning de dominerande insatserna med som mest nästan 900 leverantörer. 2012–2014 ökade antalet leverantörer inom rehabilitering och även antalet etableringslotsar blev fler. Från och med 2015, då flera insatser avslutades, har Stöd och matchning varit den insats som omfattat flest kompletterande aktörer.

Tabell B1 Antal kompletterande aktörer med avtal med Arbetsförmedlingen, efter typ av insats, 2010–2016

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--------------------------|------|------|------|-------|-------|------|------|
| Garantierna | 53 | 45 | 51 | 32 | 30 | | |
| Rehabilitering | 30 | 35 | 112 | 188 | 212 | | |
| Nyanlända | 18 | 15 | 15 | | | | |
| Etableringslots | 38 | 203 | 238 | 326 | 404 | 377 | |
| Coach över tröskeln | | | 12 | 15 | | | |
| Jobbcoachning | | | 606 | 767 | 770 | 7 | |
| Personlig jobbcoachning | 892 | 808 | | | | | |
| Introduktion till arbete | | | | | 11 | 10 | 11 |
| Stöd och matchning | | | | | 77 | 157 | 185 |
| Yrkessvenska B | | | | | | 8 | 9 |
| Totalt | 949 | 973 | 793 | 1 012 | 1 115 | 553 | 187 |

Anm.: Totalsumman avser unika leverantörer. En leverantör kan ha avtal inom flera olika åtgärder.
Källa: Arbetsförmedlingen (2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017).

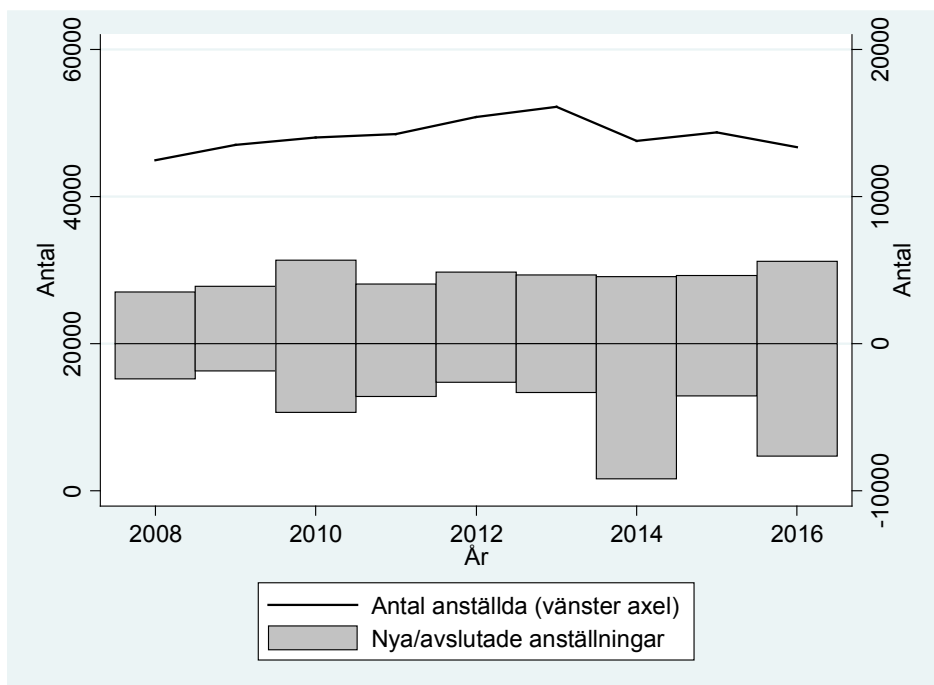
Bilaga 2 Beskrivning av jämförelsegruppen

Den här bilagan beskriver jämförelsegruppen på samma sätt som vi beskrivit arbetsförmedlare, fast för åren 2008–2016. Då vi inte har tillgång till personalregistret för personer i jämförelsegruppen kommer analysen inte kunna göras på exakt samma sätt som för arbetsförmedlare i alla avseenden.

Personalomsättning

Figur B1 visar utvecklingen av antalet personer i jämförelsegruppen, samt hur många som påbörjar en anställning respektive hur många anställningar som upphör respektive år. Jämförelsegruppen utgörs av ca 45 000–50 000 personer 2008–2016. Inflödet har varit relativt stabilt över åren, medan utflödet var särskilt stort 2014 och 2016.

Figur B1 Antal personer i jämförelsegruppen, nyanställningar och avslutade anställningar, 2008–2016



Vem jobbar i jämförelsegruppen?

Personerna i jämförelsegruppen har i genomsnitt blivit yngre: de var i genomsnitt ca 47 år 2008 och ca 45 år 2015 (se Tabell B2). Andelen kvinnor är ca 70 procent, och andelen kvinnor har ökat något över åren. Även andelen personer födda utanför Sverige och den genomsnittliga utbildningsnivån har ökat. Andelen personer födda utanför Sverige var ca 10 procent 2015, samma år var andelen personer med minst tvåårig eftergymnasial utbildning ca 68 procent. Genomsnittlig lön har ökat från ca 28 000 kronor 2008 till ca 33 000 kronor 2015.

Tabell B2 Genomsnittliga egenskaper för personer i jämförelsegruppen (andelar om inte annat anges), 2008–2015

| | 2008 | 2009 | 2012 | 2015 |
|-----------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Ålder (medel, år) | 47,2 | 47,3 | 46,2 | 44,9 |
| Kvinna | 0,70 | 0,70 | 0,71 | 0,72 |
| Födelseland | | | | |
| <i>Sverige</i> | 0,94 | 0,94 | 0,92 | 0,90 |
| <i>Europa</i> | 0,03 | 0,03 | 0,04 | 0,05 |
| <i>Utanför Europa</i> | 0,03 | 0,03 | 0,04 | 0,05 |
| Utbildningsnivå | | | | |
| <i>Gymnasial</i> | 0,35 | 0,36 | 0,32 | 0,26 |
| <i>Eftergymn. <2 år</i> | 0,07 | 0,07 | 0,07 | 0,06 |
| <i>Eftergymn. >=2 år</i> | 0,58 | 0,58 | 0,61 | 0,68 |
| Lön (medel, kr) | 28 378 | 29 430 | 31 323 | 33 093 |
| Antal personer | 44 966 | 47 048 | 50 807 | 48 737 |

Vi har inte uppgifter om hur länge personerna i jämförelsegruppen har arbetat hos nuvarande arbetsgivare enligt personalregister. För 2015 kan vi dock med hjälp av andra register (RAMS) uppskatta hur länge personerna varit anställda hos samma arbetsgivare. Tabell B3 visar att 2015 hade ca 10 procent av de anställda i jämförelsegruppen en anställningstid om max ett år och ungefär var tredje person hade jobbat mer än 11 år hos samma arbetsgivare.

Tabell B3 Fördelning över antal anställningsår på samma arbetsplats för personer i jämförelsegruppen, 2015

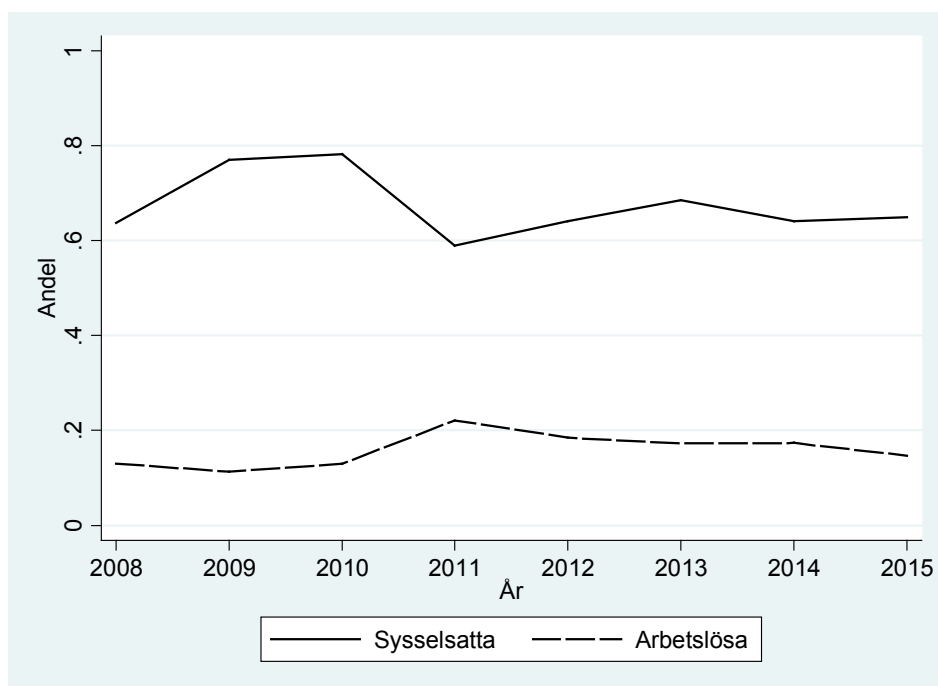
| Antal tidigare anställningsår, 2015 | Antal | Andel |
|-------------------------------------|--------|-------|
| 1 år | 4 996 | 10,3 |
| 2–4 år | 12 379 | 25,4 |
| 5–10 år | 14 719 | 30,2 |
| 11+ år | 16 643 | 34,1 |

Nyanställda i jämförelsegruppen

Tidigare arbetsmarknadsstatus

Andelen av de nyanställda i jämförelsegruppen som kommer från en annan anställning har varierat över tid (se Figur B2). 2009–2010 var knappt 80 procent av de nyanställda tidigare sysselsatta, 2011–2015 var motsvarande andel ca 65 procent. Andelen av de nyanställda som kommer från arbetslöshet (registrerad som öppet arbetslös eller i program med aktivitetsstöd på Arbetsförmedlingen) har varierat mellan 10 och 20 procent.

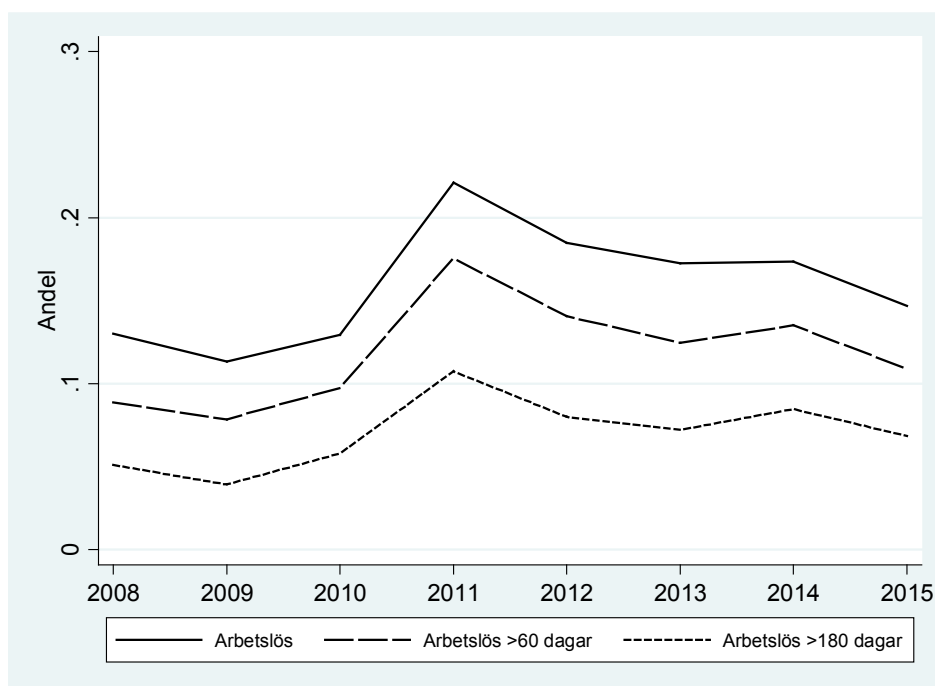
Figur B2 Andel av nyanställda i jämförelsegruppen som kommer från sysselsättning och arbetslöshet, 2008–2015



Inskrivningstider

Figur B3 visar andelen av de nyanställda i referensgruppen som har varit inskrivna på Arbetsförmedlingen (som öppet arbetslös eller i program med aktivitetsstöd) direkt före anställningen, efter inskrivningstid, 2008–2015. Mellan 8 och 17 procent av de nyanställda har varit inskrivna i minst två månader (60 dagar) i direkt anslutning före anställningen i jämförelsegruppen, och 4 till 11 procent har varit inskrivna i minst sex månader (180 dagar).

Figur B3 Andel av de nyanställda som varit inskrivna på Arbetsförmedlingen direkt före anställningen i jämförelsegruppen, efter inskrivningstid, 2008–2015



Genomsnittliga egenskaper

Personerna i jämförelsegruppen är mer heterogena än arbetsförmedlare, vilket följer av att de utgörs av flera yrkesgrupper och är anställda på flera olika myndigheter. Vilka myndigheter som anställer kan variera över åren, och kan därmed potentiellt påverka att egenskaperna hos de nyanställda i jämförelsegruppen varierar över tid. Möjligen kan detta, i kombination med finanskrisen, vara en bidragande förklaring till att nyanställda 2009 till viss del skiljer sig från andra år.

Ungefär 70 procent av de som anställs är kvinnor, och andelen personer födda utanför Europa har ökat över tid, från 5 till 7 procent 2008–2015. Även andelen med minst tvåårig eftergymnasial utbildning har ökat något 2008–2015.

Arbetslivshistoriksmåtten visar att en nyanställd i jämförelsegruppen i genomsnitt har tillbringat ca 70 procent av de senaste 5 åren i sysselsättning, och ca 7 procent av tiden i arbetslöshet. Det har funnits viss variation i var i inkomstfördelningen de nyanställda befann sig i föregående anställning; genomsnittlig position har varierat mellan 39:e och 55:e percentilen.

Tabell B4 Genomsnittliga egenskaper hos nyanställda i jämförelsegruppen (andelar om inte annat anges), standardavvikelse inom parentes, 2008–2015

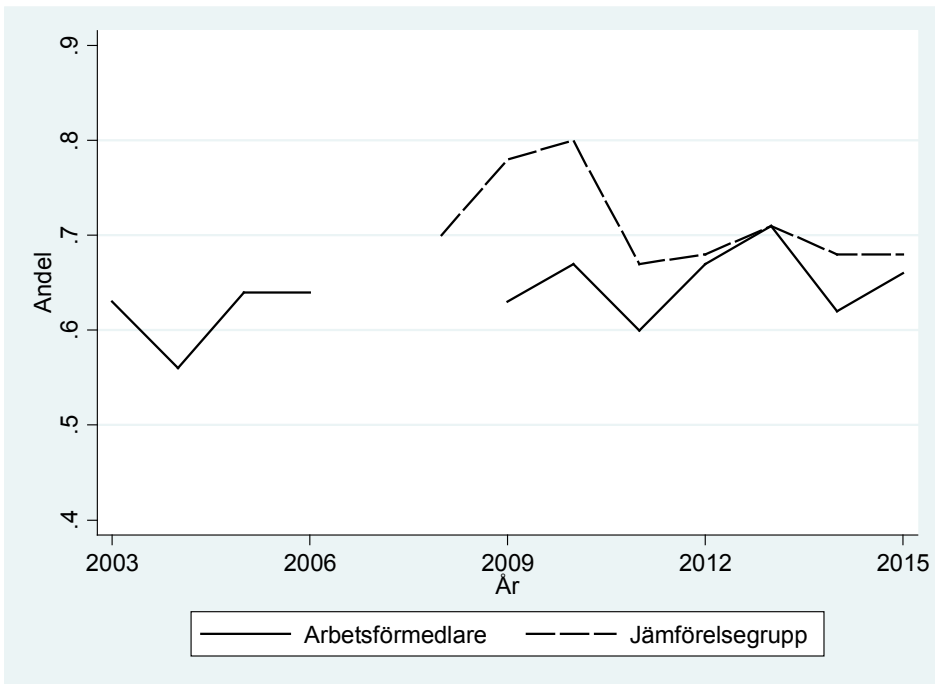
| | 2008 | 2009 | 2012 | 2015 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Ålder (medel, år) | 39,0 | 41,3 | 36,5 | 35,5 |
| Kvinna | 0,70 | 0,64 | 0,72 | 0,71 |
| Födelseland | | | | |
| <i>Sverige</i> | 0,90 | 0,93 | 0,88 | 0,86 |
| <i>Europa</i> | 0,05 | 0,03 | 0,06 | 0,07 |
| <i>Utanför Europa</i> | 0,05 | 0,04 | 0,06 | 0,07 |
| Utbildningsnivå | | | | |
| <i>Gymnasial</i> | 0,14 | 0,20 | 0,13 | 0,11 |
| <i>Eftergymn. < 2 år</i> | 0,05 | 0,06 | 0,05 | 0,05 |
| <i>Eftergymn. >= 2 år</i> | 0,81 | 0,74 | 0,82 | 0,84 |
| Arbetslivshistorik | | | | |
| <i>Tid i sysselsättning senaste fem åren</i> | 0,70 (0,33) | 0,78 (0,30) | 0,68 (0,33) | 0,68 (0,33) |
| <i>Tid i arbetslöshet senaste fem åren</i> | 0,08 (0,16) | 0,06 (0,14) | 0,08 (0,16) | 0,07 (0,16) |
| <i>Position i inkomstförd. senaste anställning¹ (medel, percentil)</i> | 47 (31) | 55 (31) | 40 (30) | 39 (31) |
| Antal personer | 3 532 | 3 922 | 4 862 | 4 657 |

Anm.: ¹ Måttet utgår från den anställning en individ senast haft före anställningen på Arbetsförmedlingen, och utifrån arbetsinkomsten för den anställningen placerar vi in personen i det årets arbetsinkomstfördelning (hela befolkningen).

Bilaga 3 Nyanställdas arbetslivserfarenhet

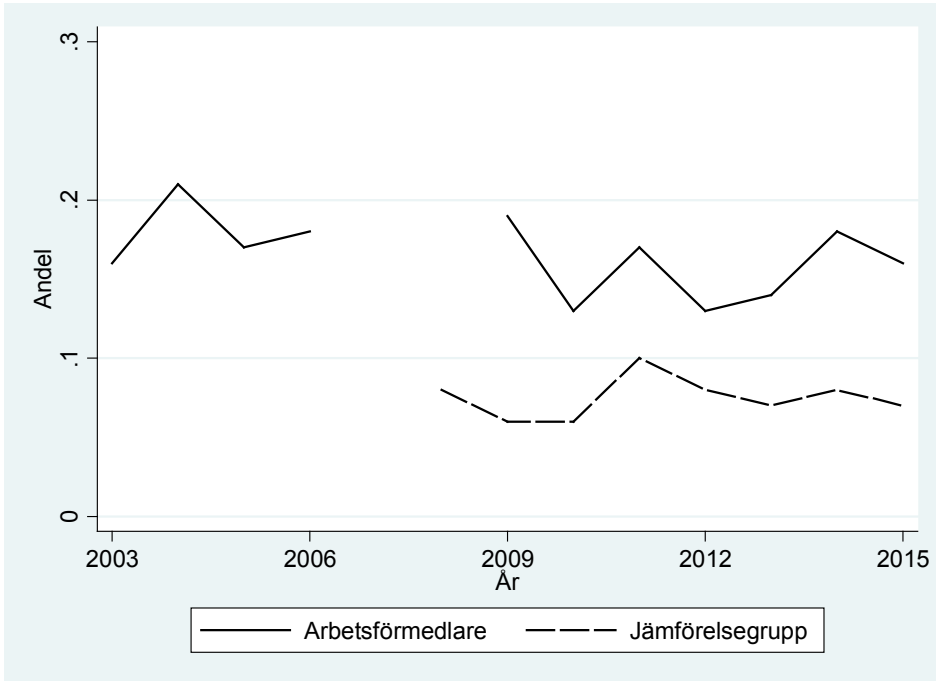
Figur B4 visar, för nyanställda arbetsförmedlare och nyanställda i jämförelsegruppen, hur stor andel av fem föregående åren som personerna i genomsnitt varit sysselsatta. Figuren visar att personer i jämförelsegruppen varit något mer sysselsatta relativt arbetsförmedlare. Skillnaderna var särskilt stora 2009–2010, då personer i jämförelsegruppen varit sysselsatta i närmare fyra av de fem föregående åren. Annars tyder resultaten inte på några större förändringar över tid.

Figur B4 Andel av de fem åren före anställning som nyanställda arbetsförmedlare och nyanställda i jämförelsegruppen har varit sysselsatta, 2003–2016



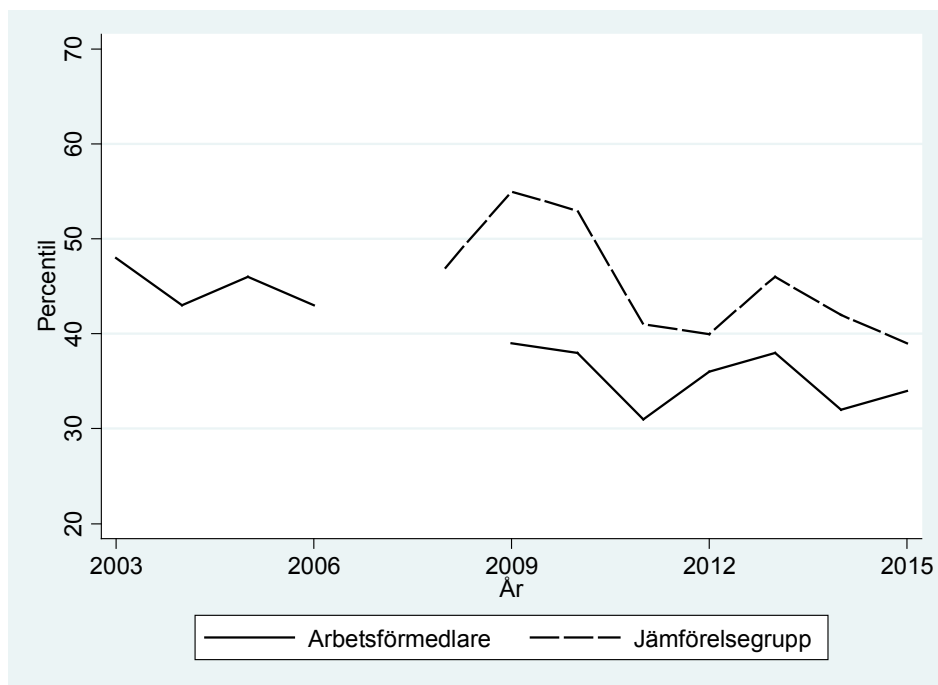
Figur B5 visar, för nyanställda arbetsförmedlare och nyanställda i jämförelsegruppen, hur stor andel av fem föregående åren som personerna i genomsnitt varit arbetslösa. Nyanställda arbetsförmedlare har varit arbetslösa i betydligt större utsträckning relativt personer i jämförelsegruppen, och det finns inga tydliga indikationer på förändringar över tid.

Figur B5 Andel av de fem åren före anställning som nyanställda arbetsförmedlare och nyanställda i jämförelsegruppen har varit arbetslösa, 2003–2016



Figur B6 visar, för nyanställda arbetsförmedlare och nyanställda personer i jämförelsegruppen, den genomsnittliga positionen (percentilen) i inkomstfördelningen för tidigare anställning. Två saker framträder i figuren. För det första är det tydligt, för både arbetsförmedlare och personer i jämförelsegruppen, att nyanställdas tidigare anställning över tid kommit att vara förknippad med en relativt sett lägre arbetsinkomst. Förändringen över tid är stor. För arbetsförmedlare har den genomsnittliga percentilen minskat från 48 till 34 mellan 2003 och 2015 och för personer i jämförelsegruppen har den minskat från 47 till 39 mellan 2008 och 2015. För det andra har den genomsnittliga percentilen genomgående varit ca 5–10 procentenheter högre för jämförelsegruppen. Detta betyder att över hela tidsperioden vi studerar kommer nyanställda i jämförelsegruppen från mer välbetalda arbeten än nyanställda arbetsförmedlare.

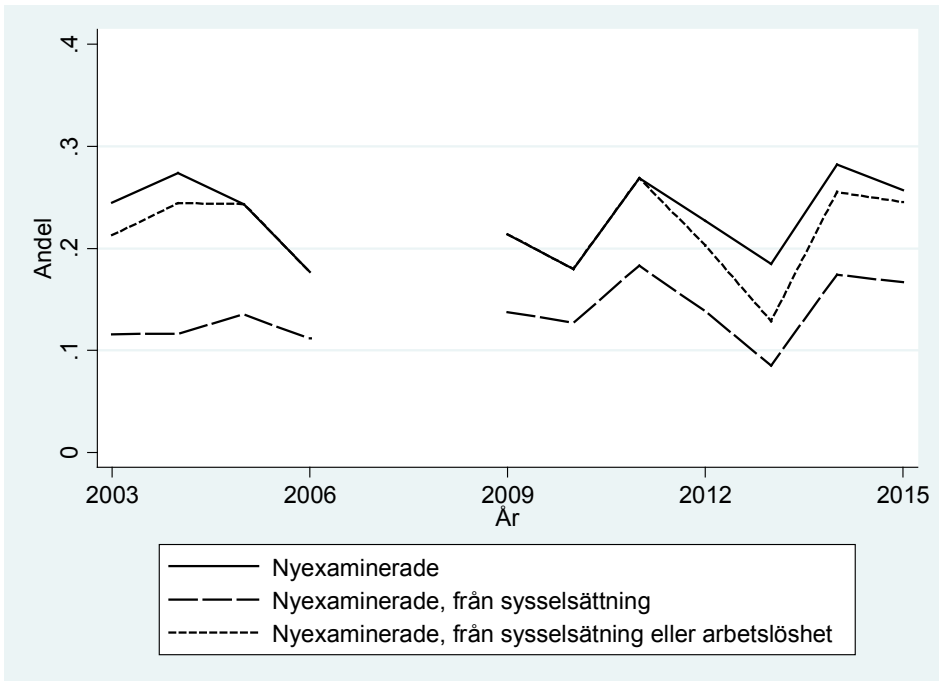
Figur B6 Position i inkomstfördelningen för föregående anställning för nyanställda arbetsförmedlare och nyanställda i jämförelsegruppen, 2003–2016



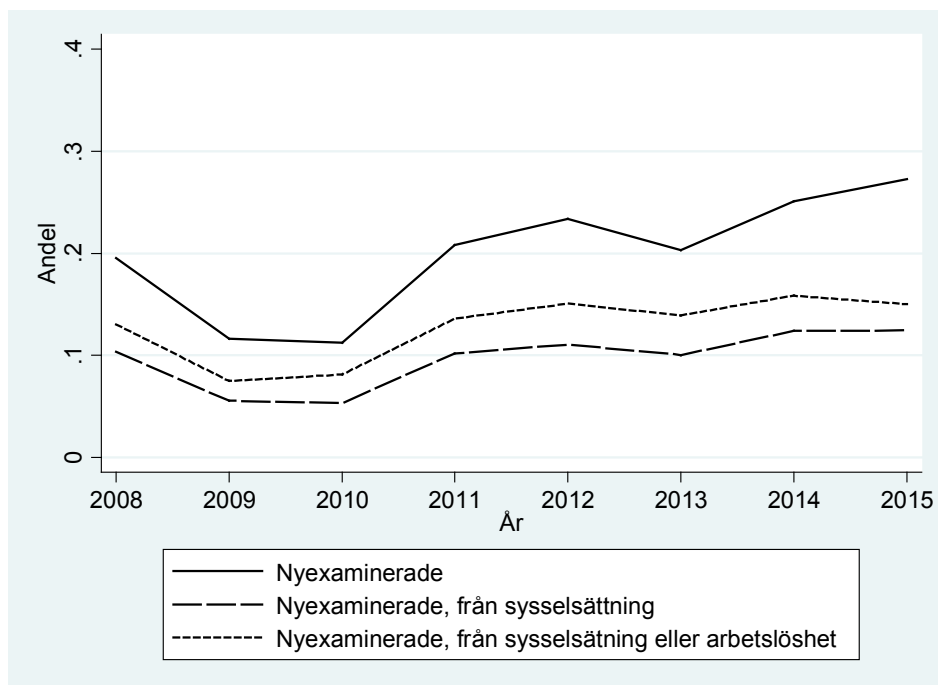
Bilaga 4 Andel av nyanställda som är nyexaminerade

Ungefär var fjärde nyanställd person på Arbetsförmedlingen kan betraktas som nyexaminerad (se Figur B7). Ungefär två tredjedelar av dessa har haft en annan anställning mellan studierna avslutades och anställningen på Arbetsförmedlingen påbörjades. Figuren visar också att en relativt stor andel av de nyexaminerade har varit inskrivna på Arbetsförmedlingen mellan det att studierna avslutades och anställningen påbörjades (skillnaden mellan den prickade och streckade linjen). Endast en mindre del av de nyexaminerade kan betraktas komma direkt från studier, dvs. utan en mellanliggande period av arbetslöshet eller sysselsättning (skillnaden mellan den heldragna linjen och den prickade linjen). Däremot är det en betydligt större andel av de nyexaminerade i jämförelsegruppen som tycks komma direkt från studier, dvs. det är en större andel av de nyexaminerade i jämförelsegruppen som inte har en mellanliggande period av annan anställning eller arbetslöshet (skillnaden mellan den heldragna linjen och den prickade linjen, se Figur B8).

Figur B7 Andel av nyanställda arbetsförmedlare som kommer från studier (nyexaminerade), 2003–2015



Figur B8 Andel av nyanställda i jämförelsegruppen som kommer från studier (nyexaminerade), 2008–2015



Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med placering i Uppsala.

IFAU ska främja, stödja och genom forskning genomföra uppföljningar och utvärderingar. Uppdraget omfattar effekter av arbetsmarknads- och utbildningspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen.

I rapportserien presenteras såväl IFAU:s forskning som resultat av samarbeten med andra nationella och internationella forskningsorganisationer.

IFAU delar årligen ut bidrag till olika forskningsprojekt, vars resultat publiceras i rapportserien.

Rapporterna kan vara fristående eller publiceras tillsammans med ett Working paper.

Alla IFAU:s publikationer finns på www.ifau.se