

Krom – erfarenheter från en ny matchningstjänst med fristående leverantörer inom arbetsmarknadspolitiken

Helge Bennmarker

Martin Lundin

Tove Mörtlund

Kristina Sibbmark

Martin Söderström

Johan Vikström

Krom

– erfarenheter från en ny matchningstjänst med fristående leverantörer inom arbetsmarknadspolitiken^a

av

Helge Bennmarker^b, Martin Lundin^c, Tove Mörtlund^d, Kristina Sibbmark^e,
Martin Söderström^f och Johan Vikström^g

2021-03-30

Sammanfattning

Den 30 mars 2020 infördes matchningstjänsten Krom (Kundval Rusta och Matcha) på Arbetsförmedlingen som en försöksverksamhet i 32 kommuner. I den här rapporten har vi studerat införandet av Krom, marknaden för Krom, vägarna in i Krom och innehållet i Krom. Ett stort antal resultat redovisas i rapporten: Vi ser till exempel en blandad bild bland arbetsförmedlarna av hur introduktionen av Krom har fungerat; de vanligaste problemen som lyfts relaterar till det nya ärendehanteringssystemet Bär. Utvecklingen av marknaden för Krom påverkas av marknaden för den tidigare matchningstjänsten Stöd och matchning (Stom). Ett statistiskt profileringsverktyg används för att bedöma om arbetssökande ska få ta del av Krom. Våra resultat visar att profileringsverktygets konstruktion och tillämpning är styrande för volymer och deltagarsammansättning, och i vissa avseenden på ett sätt som förmodligen inte är i linje med intentionerna med tjänsten. Olika leverantörer inom Krom tycks arbeta på ett liknande sätt med deltagarna och de aktiviteter som ges skiljer sig inte tydligt åt mellan deltagare i tjänstens tre ”nivåer”.

^a Författarna vill tacka Lisa Laun, Anders Forslund och Maria Hemström Hemmingsson samt seminariedeltagare vid IFAU och Arbetsförmedlingen för värdefulla synpunkter. Linus Liljeberg har bidragit med värdefull hjälp med data. Ett stort tack till alla på Arbetsförmedlingen som bidragit med information om Krom och synpunkter på vår rapport. Ett särskilt tack till Marie Gartell som granskat rapporten i sin helhet och till Erik Blommé för hjälp med data. Tack också till de arbetsförmedlare och handledare som intervjuats.

^b helge.bennmarker@ifau.uu.se, IFAU.

^c martin.lundin@ifau.uu.se, IFAU, Uppsala universitet och UCLS.

^d tove.mortlund@ifau.uu.se, IFAU.

^e kristina.sibbmark@ifau.uu.se, IFAU.

^f martin.soderstrom@ifau.uu.se, IFAU och UCLS.

^g johan.vikstrom@ifau.uu.se, IFAU, Uppsala universitet och UCLS.

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
2	Bakgrund	8
2.1	Förnyelseresan	8
2.2	Fristående aktörer som utförare av arbetsmarknadspolitik.....	9
2.3	Januariavtalet och reformeringen av Arbetsförmedlingen.....	10
3	Krom – Kundval rusta och matcha	12
3.1	Målgrupp och avsedda volymer	12
3.2	Profileringsverktyget	13
3.3	Tjänsteutformning	20
3.4	Krav på leverantörer och ersättningssystem	21
4	Registerdata och intervjuer	22
4.1	Registerdata	22
4.2	Intervjuer	24
5	Införandet av Krom på arbetsförmedlingskontor	27
5.1	Handläggningsstödet Bär i fokus vid introduktionen	27
5.2	Blandad bild av hur introduktionen har fungerat.....	28
5.3	Sammanfattning.....	30
6	Marknaden för Krom.....	30
6.1	Antal deltagare.....	31
6.2	Leverantörer – antal, storlek och geografisk spridning	32
6.3	Sammanfattning.....	36
7	Vägarna in i Krom.....	37
7.1	Profileringsverktyget – jobbchanser, inskrivningstid och nivågränser...37	
7.2	Hur ser vägarna in i Krom ut?	44
7.3	Arbetsförmedlarna och profileringsverktyget.....	53
7.4	Deltagarsammansättning	61
7.5	Sammanfattning.....	65
8	Innehållet i Krom.....	67
8.1	Aktiviteter enligt de periodiska rapporterna	67
8.2	Arbetet med arbetssökande efter Krom-beslut	70
8.3	Sammanfattning.....	78
9	Avslutande diskussion	78
9.1	Skyndsam reformering	79
9.2	Arbetsmarknadspolitiska bedömningar	80
9.3	Utformningen av matchningstjänster.....	83
	Referenser	88
	Bilaga 1 – Mer om profileringsverktyget.....	92

1 Inledning

I Januariavtalets punkt 18 slår regeringspartierna (Socialdemokraterna och Miljöpartiet) och samarbetspartierna (Centerpartiet och Liberalerna) fast att Arbetsförmedlingen ska reformeras i grunden.¹ Staten ska genom Arbetsförmedlingen fortsatt ha myndighetsansvaret för arbetsmarknadspolitiken, men ett nytt system ska utvecklas där fristående aktörer matchar och rustar arbetssökande för de lediga jobben. Enligt Januariavtalet ska reformeringen av Arbetsförmedlingen genomföras skyndsamt.²

Som en del i arbetet med att reformera Arbetsförmedlingen fick myndigheten den 4 juli 2019 i uppdrag att utveckla och testa en ny matchningstjänst.³ Syftet med försöksverksamheten var att dra lärdomar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen.⁴ Vid samma tidpunkt fick IFAU i uppdrag att till den 15 april 2021 analysera utvecklingen i den nya tjänsten.⁵

Den 30 mars 2020 lanserades matchningstjänsten Kundval Rusta och Matcha (Krom) i sex av Arbetsförmedlingens leveransområden (32 kommuner). Krom utformades med den befintliga matchningstjänsten Stöd och matchning (Stom) som förebild. Krom har många likheter med Stom, till exempel att fristående aktörer utför matchningstjänsterna, tjänsterna upphandlas genom lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) och ersättning till leverantörer utgår efter prestation. Men det finns också tydliga skillnader. Exempelvis används ett statistiskt profileringsverktyg vid anvisning till Krom, deltagare kan stå längre från arbetsmarknaden än i Stom, leverantörerna har större frihet att utforma insatser inom ramen för tjänsten, leverantörerna kan ha deltagarna under 12 (istället för 6) månader och ersättningen är i större utsträckning resultatbaserad.

I den här rapporten analyserar vi hur försöksverksamheten med Krom utvecklats under 2020. Vi fokuserar på fyra övergripande frågeställningar: *För det första* studerar vi tjänstens införande. Krom innehåller många för verksamheten helt nya moment, tjänsten infördes inom ramen för ett nytt ärendehanteringssystem och tidsramarna var mycket strikta. Hur uppfattades införandet av arbetsförmedlarna? *För det andra* undersöker vi hur marknaden för Krom utvecklats. Krom bygger på en resultatbaserad ersättningsmodell med syfte att

¹ Januariavtalet publicerades den 11 januari 2019 och var en överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Miljöpartiet och Liberalerna för att kunna utse Stefan Löfven (s) till statsminister och regeringsbildare efter valet 2018. Avtalet bestod av 73 punkter (Socialdemokraterna 2019).

² Initialt skulle reformeringen vara genomförd under 2021, men tidpunkten kom senare att justeras till 2022 till följd av hotet om misstroendeomröstning mot arbetsmarknadsministern.

³ Regeringen (2019b).

⁴ Matchningstjänsten skulle utformas så att den, så långt möjligt, skulle bli utvärderingsbar.

⁵ Regeringen (2019c).

få marknadsmekanismerna att bidra till en effektiv och ändamålsenlig tjänst. Hur många aktörer har etablerat sig på marknaden, hur stora är de och har de etablerat sig i alla leveransområden? *För det tredje* beskriver vi hur vägarna in i Krom ser ut och vilka personer som deltar. Deltagande i Krom styrs i stor utsträckning av ett profileringsverktyg. Hur påverkar utformningen av profileringsverktyget hur många och vilka som kan komma ifråga för Krom? Vilka arbetssökande profileras och vilka anvisas till Krom? Följer förmedlarna verktygets bedömning och vad möjliggör respektive begränsar volymer i tjänsten? *För det fjärde* beskriver vi vilka aktiviteter som deltagarna får ta del av inom ramen för tjänsten. Ambitionen har varit att skapa stora frihetsgrader för leverantörerna, där innehållet i tjänsten är reglerat i relativt liten utsträckning. Hur ofta träffar leverantörerna sina arbetssökande? Vilka typer av aktiviteter har leverantörerna fokuserat på, vad är motiven till valen, skiljer sig aktiviteterna åt mellan grupper av deltagare och hur uppfattar leverantörerna tjänstens utformning? Analyserna i rapporten bygger på registerstatistik från Arbetsförmedlingen och på intervjuer med arbetsförmedlare och med handledare hos de fristående aktörerna.

För att på ett meningsfullt sätt kunna tolka utvecklingen i Krom är det viktigt att förstå under vilka omständigheter tjänsten infördes. Arbetsförmedlingen har före och under införandet av Krom varit utsatt för ett stort tryck. Arbetsförmedlingen har sedan 2014 internt drivit ett omfattande förändringsarbete (Förnyelseresan) med bland annat digitalisering och förnyat tjänsteutbud. I spåren av minskade anslag genomfördes under 2019 omfattande personalneddragningar och kontorsnedläggningar, och den aviserade reformeringen av Arbetsförmedlingen har föranlett ett stort omställningsarbete i linje med politikens inriktning.⁶ Dessutom drabbades världen av coronaviruset samtidigt som Krom infördes, vilket har medfört ökande arbetslöshet och fler inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Regeringen lanserade en rad åtgärds paket i snabb takt under mars och april 2020, av vilka många var i kraft under hela 2020.⁷ Sammantaget betyder detta att det pågick stora förändringar i samband med att Krom infördes, samtidigt som den kraftigaste inbromsningen av konjunkturen i modern tid drabbade svensk arbetsmarknad.

Resultaten från våra analyser ger en blandad bild av hur introduktionen av Krom har fungerat. Vissa förmedlare som vi har intervjuat menar att införandet

⁶ Parallellt med att Krom utformades fick Arbetsförmedlingen i uppdrag att genomföra vissa förberedelser, löpande bistå Regeringskansliet och särskilt analysera vissa förutsättningar inför reformeringen av myndigheten. Detta så kallade analysuppdrag redovisades av Arbetsförmedlingen i november 2019 (Arbetsförmedlingen 2019b).

⁷ Bland annat vidtogs åtgärder för att minska antalet uppsägningar (bl.a. sänkta arbetsgivaravgifter och statligt permitteringsstöd), kvalificeringsvillkoren för arbetslöshetsersättning lättades upp, arbetslöshetsersättningen höjdes och utbildningssatsningar infördes (se t.ex. Regeringen 2020b).

har fungerat bra, medan andra tycker att det har saknats information och stöd. Krom infördes samtidigt som ett nytt ärendehanteringssystem (Bär), där profileringsverktyget är en integrerad del. Många förmedlare upplever att introduktionen till Bär var bristfällig, att systemet initialt var svårt att hantera och att stödet var otillräckligt. Profileringen i sig förefaller dock ha varit lätt för arbetsförmedlarna att använda.

Vi har följt utvecklingen av marknaden för Krom under de första nio månaderna, vilket är en relativt kort period. Dessutom måste utvecklingen ses i ljuset av att det fanns en liknande matchningstjänst (Stom) innan Krom och att det därför redan fanns etablerade matchningsaktörer i de områden där Krom infördes. Våra resultat visar att många aktörer etablerade sig på Krom-marknaden direkt efter det att tjänsten lanserades, och att nästan alla leverantörer redan var verksamma i Stom. I slutet av 2020 fanns 37 leverantörer med deltagare inom Krom, vilket är ungefär lika många som var aktiva i Stom i försöksområdena före införandet av Krom. I december 2020 var fem av de 37 leverantörerna verksamma i samtliga sex leveransområden. De ansvarade då tillsammans för ungefär en tredjedel av alla deltagare. Vid samma tidpunkt fanns det ca 20 leverantörer som bara verkade lokalt, det vill säga bedrev verksamhet inom endast ett leveransområde. De lokala leverantörerna fanns framförallt i leveransområden med många arbetssökande.

Vägarna in i Krom styrs av ett statistiskt profileringsverktyg som med hjälp av information om de arbetssökande beräknar chansen för att den arbetssökande får ett jobb inom sex månader. Den beräknade jobbchansen relateras till *nivågränser* för att avgöra om Krom är en lämplig åtgärd för den arbetssökande. Sökande med hög sannolikhet att hitta ett jobb på egen hand (över gränsen) respektive mycket låg sannolikhet att hitta ett jobb (under gränsen) ska *inte* anvisas till Krom. Eftersom profileringsverktygets utfall (jobbchans) och nivågränserna avgör hur många och vilka som får ta del av Krom är det viktigt att de är utformade på ett bra sätt. Våra resultat visar dock att nuvarande system har brister. Framförallt tycks profileringsverktyget och nivågränserna inte hantera de arbetssökandes inskrivningstid på ett optimalt sätt. Detta har bland annat inneburit att vissa långtidsarbetslösa med mycket låga jobbchanser har anvisats till Krom.

En arbetsförmedlare kan (i stort sett) inte anvisa en arbetssökande till Krom om inte profileringsmodellen genererat bedömningen ”Krom Ja”. Det betyder att för att en arbetssökande ska komma ifråga för Krom behöver denna ha profilerats, fått bedömningen ”Krom Ja” och förmedlaren måste följa rekommendationen. Hur många profileringar som genomförs och profileringsverktygets bedömning är med andra ord centrala för Krom. Våra analyser visar att de flesta

nyregistrerade arbetssökande profilerades vid inskrivningstillfället (70 procent), men att mycket få av dessa fick utfallet ”Krom Ja”. Mer än 90 procent av de profilerade nyregistrerade bedömdes stå för nära arbetsmarknaden för att komma ifråga för Krom. Betydligt färre av de som var registrerade som arbetssökande på Arbetsförmedlingen redan innan den 29 mars 2020 har profilerats under 2020, men en klart större andel i den här gruppen fick utfallet ”Krom Ja” (37 procent). Resultaten visar sammanfattningsvis att profileringsverktyget framförallt har använts för de nyinskrivna, men att det är i gruppen av redan inskrivna som verktyget ger bedömningen ”Krom Ja”.

Intervjuerna med förmedlare tyder på att de använder profileringsverktyget när de träffar sina arbetssökande, men att de till följd av det stora antalet nyregistrerade arbetssökande under året i spåren av coronapandemin styrts till att hantera nya snarare än redan inskrivna arbetssökanden. Förprofileringar – centralt genomförda profileringar i syfte att ringa in målgruppen för Krom – har i viss utsträckning använts för redan inskrivna arbetssökande, men de har i begränsad omfattning bidragit till att öka volymerna i tjänsten. Förmedlarna har i flera fall uppfattat förprofileringarna som frustrerande; arbetssökande som ska ha varit aktuella för Krom enligt förprofileringarna får ändå ”Krom Nej” vid faktisk profilering.

Bland de arbetssökande som enligt profileringen bör delta i Krom är det ungefär 65 procent som i praktiken påbörjar tjänsten. Bortfallet beror huvudsakligen på att förmedlare gör avsteg från verktygets bedömning. Ett skäl till avsteg som förmedlarna har angett i våra intervjuer är att den arbetssökande ska påbörja jobb eller utbildning inom tre månader. Vi noterar att förmedlarna uppger att de som huvudregel följer verktygets bedömning, men också att de i många fall inte delar bedömningen. Unga bedöms av en del förmedlare vara i behov av tjänsten trots att verktyget säger nej. För vissa utrikes födda blir utfallet från profileringen ”Krom Ja”, medan förmedlaren tycker att bristande språkfärdigheter utgör ett stort hinder för tjänsten. Och även om förmedlarnas bild av profileringsverktyget ofta är att det bidrar till rättssäkerhet och enhetlighet, är det en spridd uppfattning att det borde vara lättare att göra avsteg från verktygets bedömning.

En genomsnittlig Krom-deltagare är drygt 38 år, 60 procent är män, 40 procent har endast grundskoleutbildning och 60 procent är födda utanför Europa. Ungefär 40 procent av Krom-deltagarna hade varit arbetslösa mer än två år när de påbörjade Krom. En genomsnittlig Krom-deltagare står längre från arbetsmarknaden än en genomsnittlig Stom-deltagare, vilket är i linje med målsättningen för tjänsten.

Ambitionen var en volym om 6 500 deltagare i genomsnitt varje månad under 2020 (Arbetsförmedlingen 2020e). Arbetsförmedlingen har inte nått upp till den volymen. I genomsnitt fanns knappt 3 000 Krom-deltagare per månad under 2020. Vi ser också att antalet Krom-deltagare har följt utvecklingen av antalet Stom-deltagare i övriga delar av landet, trots att ett uttalat mål var att Krom skulle riktas till en bredare målgrupp. Vår analys visar på flera faktorer som har bidragit till de lägre volymerna. För det första var modellen riggad för att anvisa personer med relativt långa inskrivningstider, och dessa personer har inte profilerats i särskilt stor utsträckning. För det andra har profileringsverktyget i mycket liten utsträckning anvisat personer med kortare inskrivningstider till Krom, och då spelar det ingen roll att väldigt många arbetssökande profileras vid inskrivningstillfället. För det tredje görs avsteg från verktygets bedömning i förhållandevis stor omfattning, det vill säga förmedlare väljer att inte anvisa arbetssökande till Krom trots att verktyget anger ”Krom Ja”.

Våra intervjuer med handledare hos leverantörerna visar att de i sitt arbete med en arbetssökande börjar med en kartläggning av deltagaren och upprättar en individuell utvecklingsplan. Handledarna uppger att de i regel har individuell kontakt med deltagarna åtminstone varannan vecka. Utöver detta organiseras också gruppinsatser. Fysiska möten och kontakter med arbetsgivare har dock försvårats på grund av coronapandemin. När vi studerar leverantörernas aktiviteter via de periodiska rapporterna ser vi att en arbetssökande i genomsnitt har kontakt med en leverantör ca 1,5 gånger under den första månaden hos leverantör, och därefter ca 1,2 gånger per månad. Detta är färre kontakter än vad som är obligatoriskt i tjänsten, och också färre än vad leverantörerna uppger i intervjuerna. Kvaliteten i de periodiska rapporterna tycks dock ha vissa brister och det är oklart om de avspeglar den sanna kontaktfrekvensen.

Kartläggning, Praktiskt stöd kopplat till jobbsökande, Studie- och yrkesvägledning, och Kontakter med arbetsgivare och andra relevanta aktörer är de vanligaste aktiviteterna hos leverantörerna. Det framgår både av de periodiska rapporterna och av våra intervjuer med handledarna. Intervjuerna tyder på att handledare hos olika leverantörer arbetar på i princip samma sätt. Profileringen delar in arbetssökande som får utfallet ”Krom Ja” i tre nivåer (A, B och C) efter deras uppskattade avstånd till arbetsmarknaden. Det styr vilken ersättning som leverantörerna får (ersättningen är lägst i nivå A och högst i nivå C). Vi ser i statistiska analyser (av de periodiska rapporterna) inga påtagliga skillnader i aktiviteter mellan deltagare beroende på vilken nivå de tillhör. Handledarna uppger i våra intervjuer att de för det mesta är medvetna om vilken nivå och ersättning en deltagare har, men många gånger uppfattas profileringen som missvisande. Generellt tycker handledarna att de arbetssökande står längre från arbetsmark-

naden än vad profileringen ger uttryck för. Handledarna menar att behovet av aktiviteter utgår från de individuella behoven och de ser ofta ingen direkt koppling till vilken nivå den arbetssökande anvisats. Vissa handledare menar dock att mer rustande aktiviteter ges till deltagare som profileringen har bedömt ha sämre möjligheter på arbetsmarknaden.

Rapporten är disponerad som följer: I avsnitt 2 ger vi en bakgrund till Krom, med fokus på Arbetsförmedlingens interna förändringsarbete, Januariavtalet och reformeringen av Arbetsförmedlingen. I avsnitt 3 beskriver vi Krom och i avsnitt 4 de registerdata och intervjumaterial vi använder. I avsnitten 5–8 presenterar vi våra analyser och resultat: införandet av Krom (avsnitt 5), marknaden för Krom (avsnitt 6), vägarna in i Krom (avsnitt 7) och innehållet i Krom (avsnitt 8). I avsnitt 9 diskuterar vi vilka lärdomar från Krom som kan användas vid reformeringen av Arbetsförmedlingen.

2 Bakgrund

2.1 Förnyelseresan

Arbetsförmedlingen har under lång tid varit en omdiskuterad och ifrågasatt myndighet. Kundundersökningar har visat att Arbetsförmedlingen är en av de minst uppskattade myndigheterna bland medborgarna och förtroendet för myndigheten är lågt (Oleskog Tryggvason m.fl. 2014). Mot bakgrund av detta initierade Arbetsförmedlingen 2014 ett omfattande förändringsarbete (Förnyelseresan) för att bland annat öka kundnöjdheten och tillgängligheten. Mer specifikt syftade Förnyelseresan till att förbättra styrning, uppföljning, tjänsteutbud, arbetsgivar-kontakter och IT-system, samt till att digitalisera myndigheten. Framförallt den ökade digitaliseringen och ambitionen att vara en mer lättillgänglig myndighet har bidragit till påtagliga förändringar i den dagliga verksamheten. En betydande andel av de arbetssökande förväntas numera sköta sitt arbetssökande på egen hand ("egen resa") med hjälp av de digitala tjänster som Arbetsförmedlingen tillhandahåller. De arbetssökande som väljer att söka jobb på egen hand har inte en ansvarig arbetsförmedlare; istället har de kontakt med olika personer på Arbetsförmedlingen för olika ärenden. Förnyelseresan har sammantaget bidragit till att resurser i allt högre grad riktas till dem som står långt från arbetsmarknaden. Digitaliseringen har även minskat behovet av både arbetsförmedlare och lokalkontor.

Efter riksdagsvalet hösten 2018 antog riksdagen Moderaternas och Kristdemokraternas förslag till statsbudget trots att Socialdemokraterna och Miljöpartiet satt i regeringen. Budgeten innebar minskade program- och förvaltnings-

anslag till Arbetsförmedlingen. Både Förnyelseresan och budgetneddragningarna var sannolikt bidragande förklaringar till att Arbetsförmedlingen under 2019 genomförde omfattande personalneddragningar och kontorsnedläggningar.

2.2 Fristående aktörer som utförare av arbetsmarknadspolitik

Fristående aktörer som utförare av arbetsmarknadspolitik har funnits under en lång tid i Sverige, bland annat som anordnare av arbetsmarknadsutbildning (Lundin 2011). Användningen av privata och andra typer av fristående utförare tog dock fart i samband med alliansregeringens tillträde 2006, med bland annat jobbcoacher (Liljeberg, Martinson och Thelander 2012) och etableringslotsar (Sibbmark, Söderström och Åslund 2016).

I en översikt av studier från Sverige och olika europeiska länder går Crépon (2018) igenom vad vi vet om skillnaden mellan privata och offentliga utförare av arbetsmarknadspolitik vad gäller effekter på arbetsmarknadsutfall. En viktig slutsats är befintliga studier indikerar att det inte finns någon skillnad i hur snabbt privata och offentliga utförare får arbetssökande i jobb.⁸ Tänkbara förklaringar till detta kan vara att det är svårt att rigga incitamenten (ersättningen) till de privata aktörerna på ett ändamålsenligt sätt och att skapa lättillgänglig information som möjliggör rationella val för deltagarna (se t.ex. Lundin 2011).⁹

I juni 2016 tillsattes den så kallade Arbetsmarknadsutredningen. Uppdraget var att analysera hur det statliga åtagandet för arbetsmarknadspolitik kunde göras mer effektivt och tydligt och hur Arbetsförmedlingens uppdrag borde utformas (dir. 2016:56). Arbetsmarknadsutredningen tog ett helhetsgrepp på arbetsmarknadspolitik, men särskilt i fokus kom frågan om fristående aktörer. I januari 2019 presenterade Arbetsmarknadsutredningen sitt slutbetänkande (SOU 2019:3). Utredningens bedömning var att det inte går att fastslå att ett system med fristående aktörer skulle vara mer ändamålsenligt för en effektiv utformning av arbetsmarknadspolitik. Utredningen föreslog istället ett system där offentliga och fristående alternativ kunde konkurrera på samma marknad.

⁸ Liknande slutsatser dras även i översikter av Forslund och Vikström (2011) och Lundin (2011). Bennmarker, Grönqvist och Öckert (2013) är en svensk studie som visar på små genomsnittliga skillnader mellan fristående och offentliga utförare (men med vissa skillnader mellan målgrupper). Se också Laun och Skogman Thoursie (2014) för en studie om fristående utförare av arbetslivsinriktad rehabilitering.

⁹ Svårigheterna med att konstruera bra system med fristående aktörer kan illustreras av en studie om etableringslotsar av Sibbmark, Söderström och Åslund (2016). De fristående etableringslotsarna fick ersättning för att bland annat ge deltagarna (nyanlända) socialt och praktiskt stöd. Detta var en typ av stöd som deltagarna i hög grad efterfrågade. Lotsarna fokuserade därför huvudsakligen på socialt och praktiskt stöd, vilket ledde till ett (för) litet inslag av arbetsmarknadsinriktade aktiviteter.

2.3 Januariavtalet och reformeringen av Arbetsförmedlingen

Det parlamentariska läget efter valet hösten 2018 var osäkert. I januari 2019 nåddes en överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Liberalerna och Centerpartiet, formaliserad i det så kallade Januariavtalet, som innebär att partierna godkände Stefan Löfven som statsminister, givet att de 73 punkterna i Januariavtalet skulle styra politikens inriktning.

Punkt 18 i Januariavtalet slår fast att Arbetsförmedlingen skyndsamt ska reformeras i grunden. Avsikten är att Arbetsförmedlingen ska finnas kvar som myndighet med ansvar för arbetsmarknadspolitiken, men dess uppgifter ska begränsas till kontroll av arbetssökande och leverantörer, ansvar för statistik, analys och digital infrastruktur, samt utförande av arbetsmarknadspolitiska bedömningar. Fristående aktörer ska upphandlas och matcha de arbetssökande mot lediga jobb. Ersättningen till leverantörerna ska vara resultatinriktad och bero på de arbetssökandes förutsättningar, och antalet fristående aktörer ska begränsas så att oseriösa och svagt presterande aktörer ska kunna väljas bort.

I maj 2019 fick Arbetsförmedlingen i uppdrag av regeringen att till den 1 november 2019 inkomma med en rapport om hur arbetet med reformeringen av myndigheten skulle fortlöpa. I redovisningen av detta så kallade analysuppdrag pekade Arbetsförmedlingen ut riktningen för förändringsarbetet och vilka svårigheter som fanns (Arbetsförmedlingen 2019b). I redovisningen beskrivs hur processen är tänkt att se ut från det att en person registrerar sig som arbetssökande på Arbetsförmedlingen. Det anges till exempel hur myndigheten ska göra de arbetsmarknadspolitiska bedömningarna (med i större utsträckning stöd av digitala verktyg, dvs. profilering) och hur man ska avgöra vilket stöd den sökande behöver (t.ex. "egen resa" eller anvisning till en fristående aktör). Vidare preciseras hur myndigheten ska handla upp tjänster från fristående aktörer (LOV eller LOU¹⁰), hur ersättningsnivåerna till leverantörerna ska se ut, hur den arbetssökandes val av aktör ska göras (bl.a. med stöd av s.k. "rating") och hur kontrollen av leverantörerna ska gå till. Arbetsförmedlingens tillgänglighet diskuteras. Myndigheten påpekar att de arbetssökande i ett reformerat system framförallt kommer att ha kontakt med de fristående aktörerna, och att kontakterna med Arbetsförmedlingen i ökande utsträckning kommer att ske digitalt. Det gör att behovet av lokala kontor kommer att minska. Arbetsförmedlingen öppnar för att den lokala närvaron kan säkras genom samarbeten med Statens

¹⁰ Lag (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) och lag (2016:1146) om offentlig upphandling (LOU) reglerar hur offentlig verksamhet kan utföras av icke-offentliga aktörer.

servicecenter. Avslutningsvis kan noteras att Arbetsförmedlingen betonade att det skulle bli mycket utmanande att hinna med en reformering till 2021.

Under 2019 minskade både antalet anställda på Arbetsförmedlingen och antalet lokala kontor relativt kraftigt. Även antalet programinsatser minskade. I kombination med den mycket snabba reformeringen av Arbetsförmedlingen som aviserats i Januariavtalet innebar det att allt fler kritiska röster höjdes. Vänsterpartiet hotade med misstroendeomröstning mot den nytillträdde arbetsmarknadsministern Eva Nordmark.¹¹ För att undvika detta gick regerings- och samarbetspartierna samman i en justering av punkt 18. De sköt framförallt upp tidpunkten för reformeringen av Arbetsförmedlingen till 2022 och tydliggjorde att den mest lämpliga upphandlingsformen (LOV, LOU eller en kombination av dessa) skulle få användas (inte enbart LOV som Januariavtalet stipulerade).

¹¹ Läs om misstroendehotet i till exempel Dagens Nyheter 2019-12-05 och Svenska Dagbladet 2019-12-05.

3 Krom – Kundval rusta och matcha

I juli 2019 fick Arbetsförmedlingen i uppdrag att pröva en ny matchningstjänst under 2020 i syfte att dra lärdomar inför reformeringen av myndigheten. Det innebar att den nya matchningstjänsten utformades samtidigt som Arbetsförmedlingens analysuppdrag slutfördes. Tidsramarna för den nya matchningstjänsten var mycket strama, vilket medförde begränsningar för vilka förändringar som var möjliga. Till exempel var myndigheten tvungen att förhålla sig till de lagar och förordningar som omgärdar arbetsmarknadspolitiken, då dessa inte skulle hinna justeras. Samtidigt måste den nya tjänsten utvecklas i enlighet med den analys och förändringsinriktning som angavs i analysuppdraget.

Den nya matchningstjänsten – Krom – lanserades den 30 mars 2020. Utgångspunkten för Krom var den befintliga matchningstjänsten Stom (Stöd och matchning).¹² Det betydde att de förordningar och regelverk som gällde för Stom även skulle gälla för Krom. Det innebar också att Krom enbart kunde införas i de områden där Stom avslutades; tjänsterna kunde inte finnas parallellt i samma leveransområde. Krom infördes i sex leveransområden, vilket innebar totalt 32 kommuner.¹³

Givet att Krom infördes som en modifierad variant av Stom är det enklast att beskriva Kroms utformning i relation till Stom.¹⁴ I likhet med Stom upphandlas de fristående aktörerna enligt LOV, deltagarna får välja leverantör och ersättning till leverantörerna utgår delvis efter prestation. Det finns också tydliga skillnader mellan Krom och Stom. Några viktiga skillnader är att Krom riktar sig till en bredare målgrupp, anvisning görs med hjälp av en statistisk modell (profileringsverktyget), leverantörerna har större frihet att utforma insatser och ersättningen är till en större del resultatbaserad och mer differentierad efter deltagarnas förutsättningar. Dessa faktorer diskuteras utförligare nedan.

3.1 Målgrupp och avsedda volymer

Målgruppen för Krom är uttryckt i termer av avstånd till arbetsmarknaden. Utgångspunkten är att personer ska kunna komma i jobb eller utbildning efter de insatser som ges i Krom. Det betyder att personer som kan få jobb utan dessa

¹² Se Riksrevisionen (2020) för en studie av Stom.

¹³ De sex leveransområdena (Umeå, Västerås, Trollhättan, Lidköping, Oskarshamn och Blekinge) svarar mot Tillväxtverkets funktionella analysregioner (FA-regioner), enligt indelning i maj 2014. Några utgångspunkter när områden valdes var att de inte skulle vara för stora eller för små, de skulle inte vara föremål för en betydande förändring av kontorsnätet, det skulle finnas olika förutsättningar på leverantörsmarknaderna, och olika delar av landet och olika kommuntyper skulle omfattas.

¹⁴ Beskrivningen av Krom i avsnitt 3 bygger i huvudsak på förfrågningsunderlaget för Krom; se Arbetsförmedlingen (2019c).

insatser inte ska anvisas till Krom (de står för nära arbetsmarknaden). Inte heller personer som är i behov av mer omfattande insatser, till exempel av arbetsförberedande karaktär, ska komma ifråga för Krom (de står för långt ifrån arbetsmarknaden). I jämförelse med Stom ska Krom omfatta fler personer som står längre från arbetsmarknaden. I förfrågningsunderlaget till Krom framgår också att många av deltagarna i tjänsten förväntas vara deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin (som typiskt sett påbörjas efter 14 månaders arbetslöshet), jobbgarantin för unga (16–24-åringar som varit arbetslösa minst tre månader) eller etableringsinsatser för vissa nyanlända (Arbetsförmedlingen 2019c).

Inför Kroms lansering gjorde Arbetsförmedlingen en bedömning av vilka volymer som skulle nås i tjänsten under 2020, uppdelat per leveransområde. Enligt bedömningen skulle i genomsnitt 6 500 personer befinna sig i tjänsten varje månad under 2020 (se Tabell 1). Volymererna i nya tjänster växer inledningsvis över tid och Krom kommer därför initialt ha färre deltagare än 6 500. För att nå ett genomsnitt på 6 500 behöver således målvolymen nås i god tid före utgången av 2020 (och vara högre än 6 500 per månad under slutet av året).

Tabell 1 Målvolymen Krom, per leveransområde

Leveransområde	Målsättning, antal deltagare
Lidköping	300
Oskarshamn	400
Umeå	800
Blekinge	1 300
Trollhättan	1 700
Västerås	2 000
Totalt	6 500

Not: Målvolymerna avser genomsnittligt antal deltagare per månad under 2020. *Källa:* Arbetsförmedlingen (2020e).

3.2 Profileringsverktyget

Ett statistiskt profileringsverktyg avgör vilka personer som ska komma i fråga för Krom. Användning av profilering ligger i linje med inriktningen på arbetet med reformeringen av Arbetsförmedlingen. Målsättningen är att profileringsverktyget ska förbättra förmedlares bedömningar av de arbetssökandes avstånd

till arbetsmarknaden och behov av insatser.¹⁵ Ett profileringsverktyg kan dock av rättsliga skäl inte vara beslutande. Därför måste det i slutändan alltid vara en arbetsförmedlare som gör den arbetsmarknadspolitiska bedömningen och fattar programbeslut. Avsikten har emellertid hela tiden varit att verktygets bedömning ska vara styrande inom Krom, och att avsteg från bedömningen enbart ska göras i undantagsfall. En arbetsförmedlare får till exempel inte på egen hand anvisa en arbetssökande till Krom om profileringsverktyget säger ”Krom Nej”. Däremot finns en möjlighet för förmedlaren att inte anvisa till Krom i de fall som profileringsverktyget säger ”Krom Ja”. Det kan till exempel handla om att arbetsförmedlaren ser något hos den arbetssökande som profileringsverktyget inte har beaktat, exempelvis hälsorelaterade aspekter.

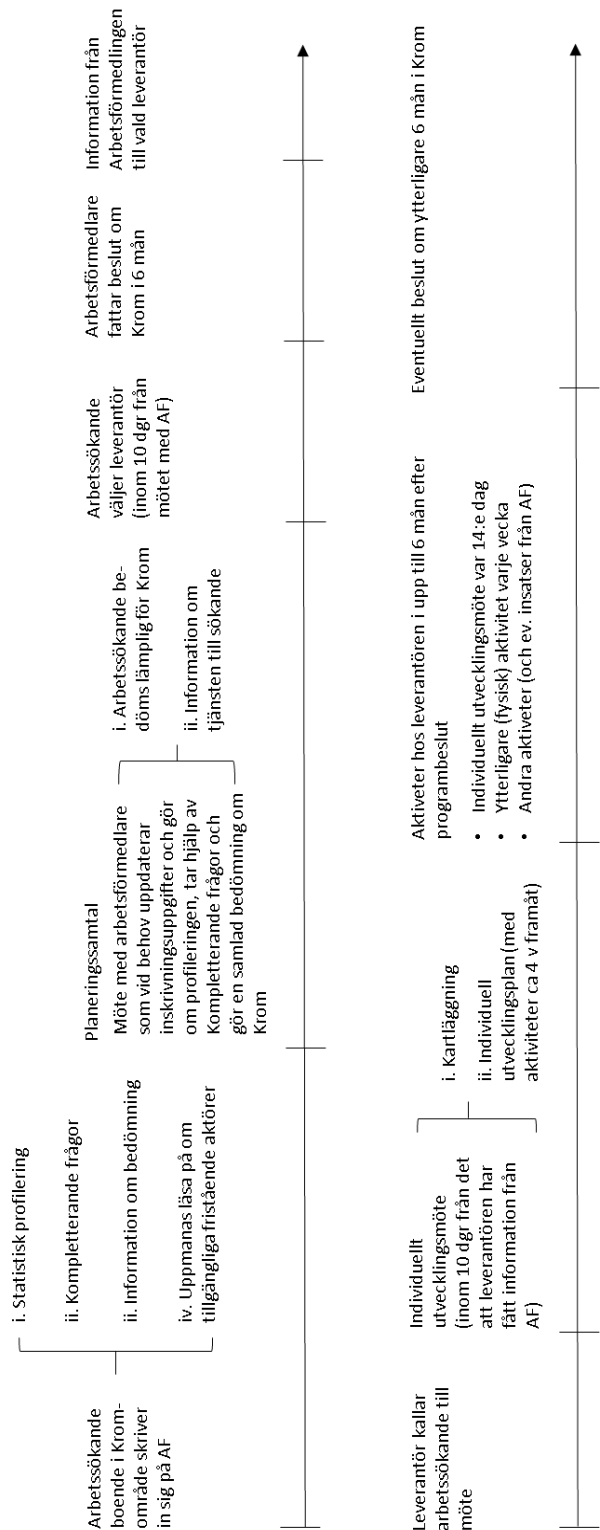
3.2.1 Processen i ett Krom-ärende

Figur 1 beskriver översiktligt processen från det att en arbetssökande i ett Krom-område skriver in sig hos Arbetsförmedlingen till att hen påbörjar aktiviteter hos en leverantör. Processen skiljer sig något åt, framför allt inledningsvis, om den arbetssökande redan är inskriven som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen eller av olika anledningar behöver stöd vid inskrivningen (tolkhjälp, saknar bank-id etc.). Det finns även vissa mindre skillnader i processen om den sökande registrerar sig på ett distanskontor (s.k. PDM-kontor) snarare än på ett lokalkontor.¹⁶

¹⁵ Profiler av arbetssökande har använts tidigare inom Arbetsförmedlingen i form av ett så kallat bedömningsstöd; se Assadi (2014), Assadi och Lundin (2014), Assadi och Lundin (2018) och Regnér och Söderström (2015) för analyser av hur detta bedömningsstöd har använts.

¹⁶ Arbetsförmedlingen Personligt distansmöte (PDM) utgörs av ca 15 kontor över landet där arbetsgivare och arbetssökande ges stöd genom e-tjänster och personliga service via till exempel telefon, chatt, e-post och videosamtal. Arbetssökande med bättre chanser på arbetsmarknaden kan vid inskrivningen på Arbetsförmedlingen registreras på ett PDM-kontor, medan sökande med sämre förutsättningar alltid ska kopplas till ett lokalkontor.

Figur 1 Flödesbeskrivning av vägen in i Krom



Not: Figuren bygger på uppgifter lämnade från Arbetsförmedlingen, förfrågningsunderlaget (Arbetsförmedlingen 2019c) samt intervjuer med arbetsförmedlare och handledare.

Gemensamt för förmedlare som hanterar arbetssökande i försöksområdena är att ärendehantering, och därmed profileringarna av jobbchanser, görs inom ramen för ett nytt ärendehanteringssystem, Bär.¹⁷ Bär är ett systemstöd för att hantera beslut och ärenden inom Arbetsförmedlingen. Systemet ersätter det tidigare systemstödet AIS.¹⁸ Profileringarna görs automatiskt i Bär varje gång en förmedlare öppnar en arbetssökandes ärende. En i praktiken försvårande omständighet är dock att Arbetsförmedlingen inte kan använda profileringarna utan att de arbetssökande har kontaktats och informerats.

För personer som nyregistrerar sig på Arbetsförmedlingen görs alltid en automatisk profilering (dvs. utan att en förmedlare är inblandad).¹⁹ Nyregistrerade arbetssökande informeras vid registreringstillfället om profileringen och profileringarna kan därefter användas i verksamheten. De nyinskrivna som vid profileringen i samband med inskrivningen får bedömningen ”Krom Ja” kallas till ett möte med en arbetsförmedlare i närtid. Vid detta planeringssamtal kan deltagaren erbjudas en plats i Krom. Det kan förekomma att ingående uppgifter i profileringsverktyget ändras i planeringssamtalet, så att profileringen behöver göras om och då potentiellt med ett annat utfall.²⁰

Om arbetsförmedlaren bedömer att den arbetssökande ska få ta del Krom, har den arbetssökande drygt en vecka på sig att välja leverantör innan anvisningen görs. För respektive leveransområde finns en lista med tillgängliga valbara alternativ som bland annat anslås på Arbetsförmedlingens hemsida.²¹ För deltagare som inte gör ett aktivt val finns ett ”ickevals-alternativ”, vilket utgörs av den leverantör som ligger närmast deltagarens bostadsadress. Arbetsförmedlarna får inte påverka de arbetssökandes val av leverantör. När valet av leverantör är gjort ska deltagaren starta sin placering hos leverantören inom tio dagar. Därefter är leverantören ansvarig för vilka insatser deltagaren ska erbjudas under en tid mot-

¹⁷ Bär står för besluts- och ärendehantering.

¹⁸ Avsikten är att systemet ska ge enhetliga arbetsflöden och möjlighet att fördela ärenden mellan arbetsförmedlare och minska personberoendet vid handläggning (Arbetsförmedlingen 2020g). Successivt kommer fler arbetsprocesser för handläggning och beslut flyttas över till Bär men under perioden vi studerar har endast vissa arbetssökande haft sin planering i Bär, däribland arbetssökande i Krom-områdena.

¹⁹ Arbetssökande som vid inskrivningen anger att de har jobb eller utbildning på gång inom 90 dagar erbjuds dock *egen resa*, vilket de vid inskrivningen kan acceptera genom att godkänna den då automatiserade planeringen. Om den sökande accepterar ett sådant erbjudande görs ingen profilering.

²⁰ Tanken är att en ny profilering enbart ska genomföras när ny information som bedöms vara av vikt framkommer vid kontakt med den sökande, men det finns inga formella hinder för att en förmedlare profilerar en arbetssökande flera gånger.

²¹ På sikt finns en ambition om att det ska finnas ett ”ratingsystem” på plats (som i Stom), som visar hur bra de olika leverantörerna har varit på att få sina arbetssökande i jobb eller utbildning.

svarande maximalt 6+6 månader. Det står deltagaren fritt att när som helst under sin placeringstid i tjänsten byta leverantör.²²

3.2.2 Profileringsverktyget, jobbchanser och inskrivningstid

Profileringsverktyget använder så kallade *machine learning*-metoder för att beräkna sannolikheten för olika arbetsmarknadsutfall med hänsyn taget till ett 30-tal ingående variabler (se Tabell B1 i Bilaga 1). Vid profileringsstillfället beräknas en uppskattad sannolikhet ("profileringscore") för att den arbetsökande ska få en tillsvidareanställning eller tidsbegränsad anställning (på heltid eller deltid) inom sex månader.²³ Den beräknade sannolikheten ska alltså fånga den arbetssökandes jobbchans.

Utifrån jobbchansen och på förhand givna gränsvärden ger verktyget en (stark) rekommendation om anvisning till Krom eller inte. Vissa personer kommer att bedömas stå så pass nära arbetsmarknaden att de får klara sig själva (hög jobbchans), medan andra kommer att bedömas stå så långt ifrån arbetsmarknaden att andra insatser än Krom är mer lämpliga (låg jobbchans). De personer som anvisas till tjänsten delas med hjälp av profileringsverktyget in i tre grupper utifrån sin beräknade jobbchans. Personer närmast arbetsmarknaden placeras i nivå A, personer något längre från arbetsmarknaden i nivå B och de personer som står ytterligare lite längre ifrån arbetsmarknaden i nivå C.

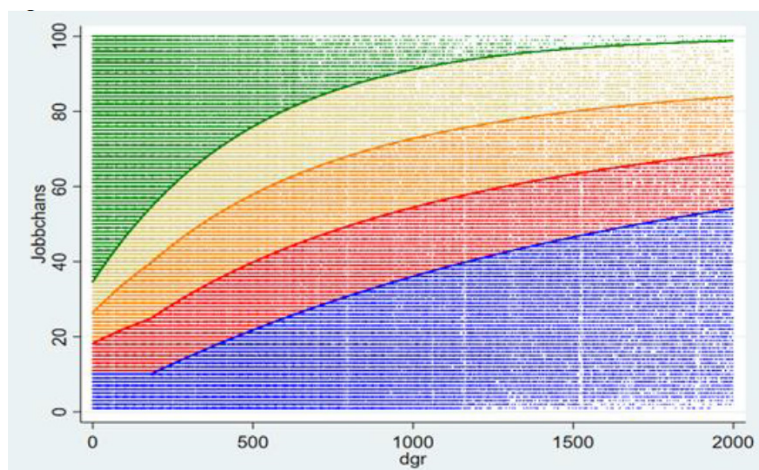
Profileringsverktyget är utformat för att profilera arbetssökande vid inskrivningstillfället, men i Krom används verktyget också för att profilera arbetsökande som redan är inskrivna på Arbetsförmedlingen. En utmaning har varit att hantera betydelsen av inskrivningstid, det vill säga när under en arbetsökandes inskrivningsperiod som profileringen görs. Detta är centralt eftersom erfarenheten har visat att arbetslöshetshistorik är en av de mest betydelsefulla faktorerna för att förutsäga jobbchanser (se t.ex. Bennmarker m.fl. 2007). För att hantera personer som inte är nyinskrivna valde Arbetsförmedlingen därför att göra gränserna för de olika nivåerna (A, B och C) beroende av inskrivningstid. Därigenom kan Arbetsförmedlingen också direkt styra om det primärt ska vara korttids- eller långtidsinskrivna som anvisas till Krom. Från det att Krom infördes till och med den 25 maj tilläts exempelvis inte nyinskrivna (kortare än 90 dagars inskrivningstid) alls att påbörja tjänsten.

²² En leverantör kan välja att inte ta emot en sökande om det är mindre än 60 dagar kvar av personens tid i Krom.

²³ Profileringsverktyget uppskattar sannolikheten för den arbetssökandes utfall i 14 olika kategorier, se Tabell B2 i Bilaga 1. Inom ramen för Krom beräknas jobbchansen genom att summera sannolikheterna för tillsvidareanställning inom 180 dagar (klass 0) och tidsbegränsad anställning eller deltidsanställning inom 180 dagar (klass 3).

Figur 2 visar hur profileringsverktygets utfall tillämpades för att bedöma arbetssökande under perioden 26 maj–7 december 2020 (Arbetsförmedlingen 2019a).²⁴ I figuren visas de arbetssökandes jobbchanser enligt profileringsverktyget (y-axeln) i förhållande till den tidpunkt då profileringen gjordes (inskrivningstid mätt i dagar, x-axeln). Varje punkt i figuren motsvarar en specifik arbetssökandes utfall från profileringen.²⁵ De fem färglagda fälten visar de olika nivåer en individ kan klassificeras till. Arbetssökande i det blå fältet bedöms ha alltför låga jobbchanser för att kunna anvisas till Krom och arbetssökande i det gröna fältet bedöms ha för goda jobbchanser. Arbetssökande i det gula fältet anvisas till nivå A, arbetssökande i det orangea fältet till nivå B och arbetssökande i det röda fältet till nivå C. Ansamlingen av observationer i det övre, gröna vänstra hörnet visar till exempel att många av dem som profileras vid inskrivningstillfället, eller tidigt i inskrivningsperioden, har goda jobbchanser och därmed inte bedöms vara i behov av Krom.

Figur 2 Profileringsverktyget: jobbchanser, inskrivningstid och nivågränser, 26 maj – 7 december



Källa: Arbetsförmedlingen (2019a).

Av Figur 2 framgår att nivågränserna sätter ramarna för hur många (och vilka) arbetssökande som kan anvisas till Krom. Nivågränserna har således stor betydelse för hur volymerna och deltagarsammansättningen i Krom utvecklas. Genom nivågränserna bestämmer Arbetsförmedlingen hur många som kan

²⁴ Nivågränserna som visas i figuren har förändrats vid två tillfällen under 2020: 26 maj och 8 december. Vi återkommer till dessa förändringar i avsnitt 7.1.2.

²⁵ Punkterna bygger på testprofileringar framtagna för att definiera nivågränserna, det vill säga inte på faktiska profileringar i Krom under 2020.

komma ifråga för Krom, vilka jobbchanser deltagarna i de olika Krom-nivåerna ska ha, hur mycket jobbchanserna ska skilja sig mellan de olika nivåerna och i vilken utsträckning nyinskrivna och långtidsarbetslösa ska få ta del av Krom.

3.2.3 Förprofileringar

Arbetssökande som redan är inskrivna på Arbetsförmedlingen behöver kontaktas och informeras om att de ska profileras. När Krom infördes fanns knappt 60 000 personer inskrivna på Arbetsförmedlingen i de sex leveransområdena. Många av dessa bedömdes tillhöra Kroms målgrupp, men det fanns också många som inte ansågs tillhöra målgruppen. För att kunna jobba effektivt och nå önskade volymer i tjänsten ville Arbetsförmedlingen få förmedlare att kontakta de personer som var mest troliga att få ”Krom Ja” vid profileringen. För att åstadkomma detta genomförde Arbetsförmedlingen centralt därför en så kallad *förprofilering*.²⁶ Med detta menas att redan inskrivna personer profilerades. Förprofileringen genomfördes med ett liknande, men inte samma, profileringsverktyg som sedan användes vid de faktiska profileringarna. De som fick bedömningen ”Krom Ja” sattes upp på en lista som skickades ut till arbetsförmedlarna. Förmedlarna instruerades att de arbetssökande som fanns på listan sannolikt skulle få ”Krom Ja” vid profilering. De skulle därmed vara prioriterade bland de redan inskrivna för att kontaktas om faktiska profileringar och om en möjlig placering i Krom.

3.2.4 Systemfel i profileringsverktyget

Profileringsverktyget drabbades av ett IT-relaterat problem under tjänstens första månader, vilket ledde till att andra personer än avsett anvisades till Krom. Från det att tjänsten infördes fram till den 20 augusti hämtade profileringsverktyget felaktiga uppgifter från Arbetsförmedlingens system om vissa arbetssökande. Mer specifikt hämtades inte korrekt information om födelselandsgrupp och funktionsnedsättning. Till exempel bedömdes utrikes födda som svenskfödda vid profileringen. Felet rättades till omgående när det upptäcktes, så att rätt data därefter lästes in och profileringarna blev korrekta. Men före den 20 augusti finns det t.ex. arbetssökande som anvisats till Krom som inte skulle ha blivit anvisade om profileringen fungerat korrekt, och en del av dem som anvisades till Krom anvisades till fel Krom-nivå, givet sina jobbchanser. Framförallt var det personer som stod för långt från arbetsmarknaden som av misstag anvisades till tjänsten. Efter att felet upptäcktes har Arbetsförmedlingen arbetat med att identifiera de personer som blivit anvisade till fel nivå och justerat dem till rätt nivå.

²⁶ För att kunna förprofilera de redan inskrivna informerade Arbetsförmedlingen de arbetssökande om detta via post.

3.3 Tjänsteutformning

Deltagare kan placeras i Krom i maximalt två perioder om sex månader vardera. Insatserna som kan ges inom ramen för tjänsten delas in i tre kategorier: obligatoriska insatser, tillåtna insatser och insatser av andra aktörer.

Till de obligatoriska insatserna hör (i) kartläggning, planering av stöd och aktiviteter samt uppföljning, (ii) individuellt utvecklingsmöte och (iii) individuellt anpassat stöd. Kartläggning och planering innefattar bland annat att en individuell utvecklingsplan ska upprättas. Individuellt utvecklingsmöte (enskilt) betyder minst 30 minuters möte med varje deltagare minst en gång var fjortonde dag, antingen fysiskt eller på distans.²⁷ Individuellt anpassat stöd innebär att leverantören varje vecka, för varje deltagare, ska planera och tillhandahålla minst en aktivitet som genomförs vid ett fysiskt möte (utöver det individuella utvecklingsmötet). Aktiviteterna som kan användas är följande:

- Kartläggning
- Information om arbetsmarknaden
- Praktiskt stöd kopplat till jobbsökande
- Kontakter med arbetsgivare eller andra relevanta aktörer
- Motiverande samtal
- Studie- och yrkesvägledning
- Kortare utbildningar
- Hälsofrämjande åtgärder
- Insatser för att stärka deltagarens digitala kompetens
- Stärkt språkstöd

Utöver de obligatoriska insatserna står det leverantören fritt att tillsammans med deltagaren utforma insatser (tillåtna insatser), så länge stödet och aktiviteterna är förenliga med det arbetsmarknadspolitiska regelverket.

Krom-deltagarna kan slutligen få ta del av vissa insatser från en annan aktör, till exempel praktik eller förberedande utbildning genom Arbetsförmedlingen. Det finns två förutsättningar för detta: att leverantören har informerat Arbetsförmedlingen om att deltagarens möjligheter att nå tjänstens mål ökar om hen får en arbetsmarknadspolitisk insats från Arbetsförmedlingen (via s.k. informativ rapport) och att en arbetsförmedlare på Arbetsförmedlingen finner det lämpligt och fattar ett sådant beslut.

²⁷ Det första individuella utvecklingsmötet med deltagaren ska genomföras som ett fysiskt möte. Efterföljande individuella utvecklingsmöten ska minst en gång var fjärde vecka genomföras som ett fysiskt möte. I spåren av coronapandemin har dock Arbetsförmedlingen tillåtit digitala kontakter istället för fysiska möten.

3.4 Krav på leverantörer och ersättningssystem

Leverantörer verksamma inom Krom måste uppfylla vissa krav. Förutom ekonomiska och organisatoriska krav måste leverantörerna bland annat ha erfarenhet av både en rustande och en matchande verksamhet (två referensuppdrag), ha personal med viss kompetens (handledare med viss utbildning och erfarenhet), kunna erbjuda språkstöd/tolk och kunna ta emot minst femtio samtidiga deltagare i tjänsten i varje avtalat leveransområde.

Vidare ställer Arbetsförmedlingen krav på dokumentation och rapportering. Förutom en *individuell utvecklingsplan* ska det upprättas en *gemensam planering* (redovisning till Arbetsförmedlingen av vilka aktiviteter som leverantören planerar att tillhandahålla för deltagaren), *periodiska rapporter* (månadsvisa rapporter under hela tjänstens gång i vilken det ska bekräftas att deltagarens aktiviteter under föregående månad har genomförts) och en *slutredovisning* (sammanfattning av deltagarens genomförda aktiviteter under hela tjänsten). Vid behov ska även en *informativ rapport* (önskemål om arbetsmarknadspolitisk insats vid Arbetsförmedlingen) och en *avvikelserapportering* (deltagarens eventuella frånvaro och misskötsel) upprättas.

I uppdraget till Arbetsförmedlingen anges att ersättningen i huvudsak ska vara resultatbaserad, att den ska vara tydligt differentierad utifrån hur nära arbetsmarknaden de arbetssökande står samt att den ska vara kostnadseffektiv och ge förutsättningar att öka antalet deltagare i tjänsten.²⁸ Arbetsförmedlingen har eftersträvat att mer än 50 procent av ersättningen på aggregerad nivå ska utgöras av resultatersättning och de har utgått ifrån att ca 45 procent av deltagarna ska generera resultatersättning, det vill säga komma i jobb eller utbildning.

Ersättningen till leverantörerna utbetalas i form av en grundersättning och en resultatersättning. Grundersättningen, som är periodisk (betalas ut i form av ersättning/dag), utgår om leverantören uppfyller kraven på gemensam planering och periodisk rapport. Resultatersättningen betalas enligt huvudscenariot ut om deltagaren senast två månader efter avslutad placeringsperiod hos leverantören tillträder en anställning (heltidsarbete) som varar i minst fyra månader, eller då deltagare under minst fyra månader deltagit i en CSN-berättigande utbildning på grundläggande, gymnasial eller eftergymnasial nivå. Dessutom utgår en snabbhetspremie, bestående av kvarvarande grundersättning inom ramen för en anvisning om 12 månader, när den arbetssökande övergår till arbete eller reguljär utbildning.

²⁸ I Arbetsförmedlingen (2019a) redogörs för vilka faktorer som ligger till grund för den utformning av ersättningssystem som valts. Några faktorer som legat till grund för utformningen är budget för tjänsten (inklusive budget för ersättning till deltagare, dvs. tillgängliga medel för aktivitetsstöd), förväntat antal deltagare i tjänsten och förväntat utflöde till jobb och utbildning.

Ersättningen är differentierad mellan de tre nivåerna. Ersättningen är lägst för dem som står närmast arbetsmarknaden (nivå A) och högst för dem som står längst från arbetsmarknaden (nivå C). Det gäller både grund- och resultatersättning. För deltagare i nivå A är grundersättningen 55 kronor per dag och resultatersättningen 20 300 kronor. Motsvarande ersättning för deltagare i nivå C är 90 respektive 38 000 kronor.²⁹ Ersättningarna är i högre grad resultatbaserade jämfört med Stom, där grundersättningen varierar mellan 100 och 280 kronor per deltagare och dag, och resultatersättningen varierar mellan 12 000 och 18 000 kronor per deltagare. Notera att även om ersättningen i Krom varierar mellan nivåerna finns det inga skillnader i hur innehållet i tjänsten reglerats mellan nivåerna.

3.4.1 Design för utvärdering

En del i uppdraget till Arbetsförmedlingen var att göra matchningstjänsten utvärderingsbar. Det resulterade bland annat i att ersättningssystemet har utformats så att det kan bli möjligt att utvärdera effekterna av både storleken på ersättningen och andelen av ersättningen som är resultatbaserad. En del av upp-lägget går ut på att arbetssökande i ett intervall runt respektive nivågräns ”randomiseras”. Det innebär att det är slumpen som avgör på viken sida om nivågränsen de arbetssökande i ett randomiseringsintervall slutligen placeras. En annan del av designen innebär att nivån på ersättningen i nivå B har varierats mellan leveransområden (se Tabell B3 i Bilaga 1). Det betyder att andelen av ersättningen som är resultatbaserad skiljer sig åt mellan två grupper av leveransområden.

4 Registerdata och intervjuer

Analyserna i rapporten bygger på registerdata från Arbetsförmedlingen och på intervjuer med arbetsförmedlare och handledare hos leverantörer. I det här avsnittet beskriver vi den data som vi använder och hur vi har lagt upp intervjuundersökningen.

4.1 Registerdata

Våra analyser bygger på information om samtliga personer registrerade på Arbetsförmedlingen under 2020.³⁰ För att kunna jämföra olika arbetssökande använder vi uppgifter om olika individegenskaper som finns i Arbetsförmed-

²⁹ Se Tabell B3 i Bilaga 1 för mer detaljer om ersättningarna.

³⁰ I avsnitt 7.1.1. använder vi också data för arbetssökande under 2015–2019.

lingens register. Det handlar till exempel om information om kön, ålder, utbildningsbakgrund, födelseland och i vilken kommun de arbetssökande bor. Med kunskap om var individerna bor kan vi bland annat identifiera målgruppen för Krom och välja ut alla arbetssökande från de sex leveransområdena som omfattas av Krom. Arbetsförmedlingens register innehåller också uppgifter om vid vilken tidpunkt en person blev inskriven på Arbetsförmedlingen och när personen avregistrerats som arbetssökande från Arbetsförmedlingen (om så har skett).

Därutöver har vi information relaterad till Krom. Först och främst kan vi identifiera när en arbetssökande påbörjar Krom och hos vilken leverantör hen placeras. Det gör att vi till exempel kan beskriva leverantörerna utifrån deltagarantal och inom vilka leveransområden de verkar.

Vi har också uppgifter kopplade till profileringarna och aktiviteterna under tiden i Krom (de periodiska rapporterna). Dessa uppgifter, som vi går igenom mer i detalj nedan, gör att vi kan beskriva vägarna in i Krom samt innehållet i tjänsten.

4.1.1 Profileringar

Arbetsförmedlingen sparar uppgifter om samtliga genomförda profileringar inom ramen för Krom. Vi har information om när profileringen gjordes och vilket utfall profileringsverktyget gav. Utfallet kommer dels i form av en sannolikhet (jobbchans), dels i form av en bedömning (vilken nivå den arbetssökande ska anvisas till). Det finns inga begränsningar av hur ofta en arbetssökande kan ha profilerats, det kan till och med göras flera profileringar samma dag.³¹

Informationen om profileringarna gör att vi för respektive arbetssökande kan följa vägarna in i Krom. Vi kan se (1) om och när en individ har profilerats, (2) utfallet av profileringen och (3) om personen påbörjar Krom. Sammantaget betyder det att vi kan göra en noggrann beskrivning av vägarna in i Krom och vilka delar i processen som kan tänkas förklara deltagarsammansättning och volymer.

Som vi nämnde i avsnitt 3.2.3 genomförde Arbetsförmedlingen förprofileringar vid starten av Krom, det vill säga centralt gjorda profileringar av redan inskrivna personer i syfte att ringa in målgruppen för tjänsten. Vi har tillgång till uppgifter om samtliga förprofileringar. Det gör att vi kan studera om och hur förprofileringarna har påverkat vilka arbetssökande som sedan har profilerats i den dagliga verksamheten.

³¹ Se mer om omprofileringar och om varför de ibland måste göras i avsnitt 7.3.

4.1.2 Periodiska rapporter

Vi har uppgifter om när och hos vilken leverantör den arbetssökande påbörjar Krom. Som vi beskrev i avsnitt 3.3 ska en individuell kartläggning genomföras hos leverantören. Kartläggningen ska mynna ut i en individuell utvecklingsplan och en gemensam planering. Därefter ska leverantören i de periodiska rapporterna varje månad redovisa vilka aktiviteter, och omfattningen av dessa, som den arbetssökande tagit del av under månaden. Ur de periodiska rapporterna kan vi ta fram information om hur många kontakter som den arbetssökande har haft med sin leverantör per månad, och vilka av de individuellt anpassade aktiviteterna deltagaren fått ta del av under månaden.

4.2 Intervjuer

Analyserna som baseras på registerstatistik från Arbetsförmedlingen kompletteras med en undersökning som bygger på 28 intervjuer: 14 med arbetsförmedlare och 14 med handledare hos Krom-leverantörer. Genom intervjuerna vill vi ge en bild av hur arbetet med Krom fungerat inom dessa yrkesgrupper. Att vi studerar förmedlarnas och handledarnas arbete innebär att fokus ligger på det som händer allra närmast deltagarna i Krom. Det betyder samtidigt att vi inte har undersökt hur Arbetsförmedlingen och leverantörerna jobbar med frågor som inte är direkt kopplade till individuella deltagare.³²

Det ska betonas att vi bara kan ge en bild av hur arbetet med Krom fungerat en relativ kort tid efter att tjänsten infördes. När vi gjorde intervjuerna under hösten 2020 hade ingen deltagare varit maximal tid i tjänsten och många intervjupersoner nämnde i våra samtal att de inte hunnit jobba med alla moment som kan ingå i Krom.³³ Flera förmedlare hade exempelvis inte tagit emot den dokumentation som leverantörerna ska skicka in när deltagarna nått målet med tjänsten och vissa (enstaka) förmedlare på förmedlingskontor som ger service på distans (PDM-kontor) hade inte ens hunnit anvisa någon deltagare till tjänsten trots att de använt sig av profileringsverktyget ett flertal gånger.

4.2.1 Urval av intervjupersoner

För att kunna dra lärdomar inför den kommande reformeringen av Arbetsförmedlingen har vi valt att samla in information om hur Krom fungerar i olika

³² Det skulle givetvis också ha varit intressant att intervjua (eller skicka enkäter till) Krom-deltagare. Av praktiska skäl (t.ex. tidsmässiga) har vi dock valt att fokusera på arbetsförmedlare och handledare i den här rapporten.

³³ Den maximala tiden är 12 månader (6+6 månader) och vi började göra intervjuer omkring sex månader efter det att de första deltagarna anvisats till Krom.

sammanhang; målet med urvalet av personer att intervjuas har varit att fånga in så många olika kontexter som möjligt.

Arbetsförmedlare som jobbar med Krom finns både på lokalkontor och på PDM-kontor. Vi har gjort intervjuer på samtliga åtta lokalkontor som arbetade med Krom vid studiens genomförande.³⁴ När det gäller PDM-kontor avgränsade vi oss av tids- och resursmässiga skäl till sex kontor.³⁵ Chefer och samordnare hjälpte oss att komma i kontakt med arbetsförmedlare. Vi avgränsade oss, av tidsmässiga skäl, till en förmedlare per kontor. För att öka möjligheterna att identifiera så många infallsvinklar som möjligt efterfrågade vi förmedlare med god insikt i hur arbetet med Krom fungerar på kontoret som helhet. Vi ställde frågor om hur intervjupersonerna själva och deras kollegor arbetar med och upplever den nya matchningstjänsten.

Vid tidpunkten för studiens genomförande anordnade ett trettiofem leverantörer Krom, varav 13 ingår i studien. I varje leveransområde valde vi ut 2–3 leverantörer. Deltagarantalet hos de utvalda leverantörerna varierar. Antalet leveransområden som leverantörerna erbjuder Krom i varierar också, från ett till alla sex områden. En klar majoriteten av Krom-leverantörerna är aktiebolag, men ett fåtal har en annan organisationsform. Variationen avspeglas i vårt urval som omfattar 11 aktiebolag, 1 stiftelse och 1 ideell organisation. Precis som i fallet med arbetsförmedlare har vi av tids- och resursmässiga skäl intervjuat en handledare per leverantör, förutom i ett fall där två handledare uttryckte önskemål om att delta. För att komma i kontakt med handledare tog vi hjälp av leverantörernas kontaktpersoner. I likhet med urvalet av förmedlare bad vi om att få intervjuas handledare med god insikt i hur leverantören arbetar i leveransområdet, inte bara individens egen arbetssituation.

Notera att det kan finnas intressanta aspekter som vi inte har kunnat identifiera via våra intervjuer. Antalet intervjuer är begränsat och intervjupersonerna har av naturliga skäl kunnat ge mest detaljerade svar om hur Krom fungerar ur deras eget perspektiv. Intervjupersonernas uppgifter behöver inte heller nödvändigtvis vara helt ”korrekta” i alla lägen³⁶, och det är tänkbart att de personer vi har intervjuat är mer engagerade och mer positiva till Krom än förmedlare och handledare i allmänhet. En indikation på det är att flera av de intervjuade förmedlarna har haft ett särskilt ansvar för implementeringen av Krom. Det handlar till exempel om att de har hållit i utbildningar eller stöttat sina kollegor på andra

³⁴ De åtta förmedlingskontoren täcker tillsammans in de 32 kommuner där Krom genomfördes.

³⁵ Vid studiens genomförande fanns 13 PDM-kontor.

³⁶ Representanter från leverantörerna kan till exempel ha incitament att framställa de egna ansträngningarna i positiva ordalag. Vad gäller arbetsförmedlarna kan exempelvis regelbundenheten och korrekt hantering av ärenden möjligen överdrivas. Det ska dock poängteras att vi i våra intervjuer inte har sett några tecken på att informanterna skulle ge tillrättalagda svar.

sätt. En annan indikation är att flera av de intervjuade handledarna är områdesansvariga. Det innebär att de har det övergripande ansvaret för tjänstens utförande i leveransområdet och att de vid behov ska fungera som ett stöd till övriga handledare. Vi vill dock betona att *alla* intervjupersoner har lyft fram såväl positiva som negativa upplevelser av Krom. Vår bedömning är därför att vi ändå har fått om inte fullständig så åtminstone nyanserad information om Krom. Vi bedömer även att urvalet trots allt är tillräckligt stort och varierat för att sannolikheten ska vara stor att vi har fångat de viktigaste aspekterna av det lokala arbetet med tjänsten.

4.2.2 Intervjuernas genomförande

På grund av coronapandemin genomfördes samtliga intervjuer per telefon. En fördel med telefonintervjuer framför besöksintervjuer är att det är enklare att på kort tid göra flera intervjuer (det är t.ex. inte nödvändigt att resa). En nackdel är det finns en risk för att vi missar intressant information som kan komma fram vid personliga möten. Intervjuerna var semistrukturerade. Vi utgick från två intervjuguider, en för arbetsförmedlare och en för handledare, men var öppna för att ställa följdfrågor och be intervjupersonerna utveckla för studien relevanta resonemang.³⁷ Vi har spelat in och transkriberat alla intervjuer utom en (där vi istället skrev anteckningar). Materialet har vi sorterat och analyserat med hjälp av ett digitalt kodningsprogram.

4.2.3 Vilken kunskap kan intervjuerna bidra med?

Intervjuerna ger detaljerad information om hur förmedlare och handledare arbetar med Krom i praktiken, samt hur de upplever att arbetet fungerar. De kan också bidra med djupare förståelse av de statistiska analyserna, till exempel med mer konkret information om vad olika aktiviteter inom Krom innebär i praktiken och hur valet av aktiviteter går till. Intervjustudien ger en bild av arbetet med Krom ur förmedlares och handledares perspektiv. Det är möjligt att Krom uppfattas på andra sätt av andra grupper. Det är exempelvis tänkbart att chefer på Arbetsförmedlingen har upplevt införandet av Krom på ett annat sätt än vad arbetsförmedlarna har. Det är även tänkbart att deltagarna i Krom har en annan bild av verksamheten än den som handledarna ger uttryck för. Notera vidare att

³⁷ Innan vi utformade intervjuguiderna pratade vi med sex tjänstemän på Arbetsförmedlingen som ansvarat för olika delar av utformningen och implementeringen av den nya matchningstjänsten. Samtalen gav oss en grundläggande förståelse om vilka nyheter Krom inneburit för förmedlarna, hur införandet har gått till och hur arbetet var tänkt att fungera. Detta hjälpte oss att förstå vilka frågor som kunde vara relevanta att ställa. Dessa intervjuer ligger inte till grund för analyserna som vi presenterar i rapporten, men de har bidragit med värdefull kunskap om Krom och processen med att ta fram och implementera tjänsten.

resultaten från intervjuerna inte kan generaliseras i statistisk mening. Vi kan alltså inte dra några slutsatser om huruvida arbetssätten och upplevelserna som intervjupersonerna berättar om är vanliga eller mindre vanliga.³⁸

5 Införandet av Krom på arbetsförmedlingskontor

I det här första analysavsnittet (av fyra) undersöker vi hur Krom introducerats för de arbetsförmedlare som jobbar med tjänsten i sitt dagliga arbete. Avsnittet bygger på intervjuerna med förmedlare. Analysen kan bidra med information om hur Krom har ”landat” längst ut i Arbetsförmedlingens organisation och hjälpa till att identifiera svagheter i samband med införandet. Det är viktig kunskap när tjänsten, eller liknande tjänster, sjösätts i full skala.

5.1 Handläggningsstödet Bär i fokus vid introduktionen

Arbetsförmedlarna blev introducerade till Krom strax efter årsskiftet 2019/2020 och de första anvisningarna till tjänsten ägde rum redan i april 2020. Tjänsten förevisades av personer på kontoret som fått ett särskilt ansvar för införandet av Krom. Det kunde till exempel vara särskilt utvalda förmedlare eller samordnare. De särskilt ansvariga fick i sin tur information från en grupp på Arbetsförmedlingen som hade det övergripande ansvaret för implementeringen i myndigheten. Förmedlarna fick också ta del av information på intranätet, till exempel handläggarstöd och andra rutiner (se t.ex. Arbetsförmedlingen 2020a; 2020b).

Våra intervjuer indikerar att de särskilt ansvariga på kontorsnivå har jobbat på olika sätt och olika ambitiöst. Några förmedlare säger att de har deltagit i kontinuerliga möten och utbildningar, medan andra menar att de har fått lära sig det mesta på egen hand. En del förmedlare är osäkra på vilken roll de särskilt ansvariga egentligen har haft och de har svårt att ge någon tydlig bild av hur införandet av Krom har fungerat på deras kontor.

Nästan alla förmedlare som vi har intervjuat säger att det nya handläggnings-systemet Bär har legat i fokus vid introduktionen. En förmedlare menar till exempel att ”... [o]m man nämner Krom bland sina kollegor, då kopplar majoriteten det till det nya ärendehanteringssystemet Bär samtidigt. Att man förknippar Krom med det” (Intervju med förmedlare 11). Alla arbetssökande som finns i ett Krom-område ska ha sin planering i Bär. Det statistiska profilerings-

³⁸ I framställningen använder vi emellertid ibland formuleringar som indikerar hur många förmedlare/handledare som uttrycker en viss uppfattning; vi skriver till exempel ”några”, ”flera” eller ”de flesta”. Detta ger en viss fingervisning om hur vanligt förekommande olika typer av utsagor är i materialet, men det är viktigt att understryka att det här inte bör generaliseras till arbetsförmedlare och handledare generellt.

verktyget är också integrerat i Bär (Arbetsförmedlingen 2020b). Att förmedlarna kan hantera Bär är därför en nödvändig förutsättning för att sökande ska kunna anvisas till Krom.

Även om profileringsverktyget utgör en viktig skillnad jämfört med exempelvis matchningstjänsten Stom, verkar det inte ha tagit upp lika mycket tid vid introduktionen som det nya ärendehanteringssystemet. Flera förmedlare menar att det troligtvis beror på att profileringen i sig inte är särskilt svår att hantera, eftersom den sker automatiskt i Bär. Det förmedlaren behöver göra är att ta ställning till om systemet har haft rätt uppgifter om den sökande, om det kan finnas särskilda skäl att göra avsteg från verktygets bedömning och att kommunicera resultatet till den sökande.

5.2 Blandad bild av hur introduktionen har fungerat

I intervjuerna uttrycker förmedlarna blandade åsikter om hur introduktionen av Krom har fungerat. Åsikterna varierar både bland förmedlare på lokalkontor och på PDM-kontor, och bland förmedlare som har respektive inte har haft ett särskilt ansvar för införandet. När det kommer till de positiva upplevelserna, så menar en del förmedlare att de har fått lagom mycket information om den nya tjänsten och att information har varit tydlig:

Intervjuare: Vad tycker du har fungerat bra och mindre bra med hur Krom har introducerats för er på kontoret? Tycker du ni har fått lagom mycket tid att sätta er in i det som är nytt eller har ni fått tillräcklig information och så?

Förmedlare: Ja men absolut, det tycker jag. Det är ju inte en svår tjänst på det sättet, det är ganska enkelt att förstå syftet och det är tydligt och det finns bra skrivet material. Så nej, det tycker inte jag, det tycker jag har varit bra.

Intervjuare: Vet du om dina kollegor, tycker de samma som dig eller är det...?

Förmedlare: Jag har inte hört något annat, att själva tjänsten och informationen på något vis skulle vara otydlig, nej.

(Intervju med förmedlare 8)

På de flesta kontor som ingår i studien började man med att introducera Krom för en grupp utvalda förmedlare. Efter hand har fler förmedlare utbildats. Vissa av förmedlarna som vi har intervjuat betonar att det har varit en bra strategi. Det

finns också förmedlare som lyfter fram att de har fått bra stöd från kollegorna som arbetar på samma kontor.³⁹

Flera av de förmedlare som har haft ett särskilt ansvar för införandet av Krom lokalt är positiva till att de har haft möjlighet att ge återkoppling om tjänsten till Arbetsförmedlingen centralt. Men det finns också exempel på förmedlare som tycker att det kunde gjorts bättre. Det finns till exempel förmedlare som menar att en del problem kopplade till Bär hade kunnat undvikas om de som ska jobba direkt med Krom involverats i större utsträckning och i ett tidigare skede.

De tydligaste negativa upplevelserna av Krom rör just ärendehanteringssystemet Bär. Flera förmedlare är kritiska till att systemet inte var färdigt när de började jobba med det. Det har märkts genom en rad tekniska problem och ”barnsjukdomar”. Det handlar till exempel om det tidigare nämnda felet med profileringarna under de inledande månaderna av Krom (se avsnitt 3.2.4) och att det är svårt att göra ändringar och rätta till mindre fel utan att behöva göra om allt arbete från början. Några förmedlare betonar att det är rimligt att räkna med en del tekniska problem när ett nytt system införs, men att det funnits ganska många problem den här gången och att flera av dem troligtvis hade kunnat undvikas om det funnits mer tid till utveckling innan systemet började användas i skarpt läge.

Flera förmedlare är kritiska till att de inte fick pröva Bär, till exempel i en skyddad miljö med fiktiva ärenden, innan de började använda systemet på riktigt. Ett antal förmedlare upplever därtill att informationen om hur Krom-ärenden ska hanteras har varit otillräcklig, otydlig och kommit för sent. En av dessa förmedlare, som hade ett särskilt ansvar för införandet av Krom på sitt kontor, citeras nedan. Som framgår av citatet upplever förmedlaren att den bristfälliga informationen gjorde det svårt att hjälpa kollegorna. Förmedlaren är också skeptisk till att Bär infördes samtidigt som Krom och tycker att de borde ha fått testa Bär innan det började användas på riktigt. Att handläggarna introducerades för flera saker samtidigt kan enligt förmedlaren ha bidragit till mindre deltagarvolymer än önskat:

Förmedlare: Det utbildningsmaterial som vi skulle förmedla till kollegor var inte heller tip top. Det saknades handgripliga, till exempel testmiljöer för Bär. Och det i sig hade behövt göras först, själva systemet vi ska ta beslut i, innan. Så allt kom på en gång och därav att det blev så tungrott och upplevdes ganska, ja, svårt och liksom inte alls arbetarvänligt för oss som ska jobba med det och få upp volymer.

Intervjuare: Hann ni någon gång testa ärendehanteringssystemet innan ni började jobba med det skarpt?

³⁹ En av förmedlarna menar dock att möjligheterna till kollegialt samarbete blev klart sämre sedan de började jobba hemifrån på grund av corona.

Förmedlare: Nej, det var bara rätt in och köra och så. Man fick något bildspel, och testa på, och vi försökte hjälpa åt. Så de som skulle lära ut, och när jag också skulle hjälpa till med det, vi hade för lite, vi fick koka soppa på en spik på något sätt. För det är svårt att lära ut något man inte själv kan riktigt och inte har något att lära ifrån.

(Intervju med förmedlare 4)

Vissa förmedlare upplever alltså att de inte fick tillräckligt med information och stöd. En av förmedlarna säger exempelvis att "...systemstöd[et] inte har fungerat... Det har blivit lite kaosartat för man vet inte hur man ska komma vidare utifrån det." I fortsättningen av intervjun säger samma person att "...det hade behövts mer [tid] och det hade behövts någon som mer handfast hade funnits tillhands" (Intervju med förmedlare 12). En annan arbetsförmedlare som är kritisk både till informationen från Arbetsförmedlingen och till stödet från den med särskilt ansvar lokalt säger följande:

Förmedlare: Tyvärr, så var det inte så lyckat. Det var ganska mycket brister i informationen och är det fortfarande kan jag tycka [...] Ja, det var för lite information. Jag kan tycka att man bör ha en rejäl metodgenomgång, kanske från de som har upprättat systemet från början, innan man startar. Så det blev väl att man tog på sig att sätta sig in i det själv mycket och sen ställa frågor till de som har gjort det snarare än att man hade en bra genomgång från början.

(Intervju med förmedlare 7)

5.3 Sammanfattning

Intervjuerna med arbetsförmedlare ger sammantaget en blandad bild av hur introduktionen av Krom har fungerat. En del förmedlare tycker att informationen och stödet på det hela taget har varit bra, medan andra har upplevt stora problem. Krom infördes samtidigt som det nya ärendehanteringssystemet Bär. De vanligaste och största problemen som framkommer i intervjuerna relaterar till Bär. Flera förmedlare är till exempel kritiska till att systemet inte var färdigt när de började jobba med det.

6 Marknaden för Krom

I det här avsnittet beskriver vi hur marknaden för Krom har utvecklats under 2020 i de sex leveransområdena (Västerås, Umeå, Trollhättan, Lidköping, Oskarshamn och Blekinge). En bärande tanke med Krom är att ersättnings-systemet ska skapa incitament för leverantörerna att jobba mot resultat. De

arbetssökande får fritt välja leverantör och om det finns korrekt och tillgänglig information för de arbetssökande kommer de att kunna göra informerade val. Tanken är därmed att marknadsmekanismerna ska göra att de bästa leverantörerna attraherar deltagare och att leverantörer som inte presterar lika bra resultat kommer att slås ut från marknaden. Genom att studera hur marknaden för Krom har utvecklats går det att få vissa indikationer på om det finns förutsättningar för att Krom ska fungera ändamålsenligt.

När man tolkar resultaten i det här avsnittet är det två saker man bör tänka på. För det första beskriver vi utvecklingen till och med december 2020, vilket är en mycket kort period för att förstå hur en marknad etableras och utvecklas. För det andra har Krom införts i områden där Stom har sagts upp. Det betyder att det redan fanns en etablerad marknad för leverantörer av en likartad matchningstjänst som upphörde i samband med att Krom lanserades.

6.1 Antal deltagare

De första profileringarna genomfördes den 30 mars och i mitten av april registrerades de första deltagarna i Krom. Figur 3 visar hur antalet deltagare utvecklats under 2020. Som en jämförelse visar vi även antalet deltagare i Stom i Krom-områdena under första kvartalet 2020, det vill säga innan Stom sades upp i dessa områden.⁴⁰ Figuren visar att antalet deltagare i Krom ökade kontinuerligt under 2020. Under sommaren nådde antalet Krom-deltagare den nivå som gällde för antalet Stom-deltagare i Krom-områdena första kvartalet 2020 (ca 2 000) för att i slutet av 2020 vara ca 6 000. Vid en jämförelse med antal tidigare Stom-deltagare ska man dock komma ihåg att coronapandemin ledde till ett mycket stort antal nyinskrivna på Arbetsförmedlingen från och med april 2020. Att enbart relatera antalet deltagare i Krom till tidigare antal deltagare i Stom i samma områden kan därför vara missvisande.

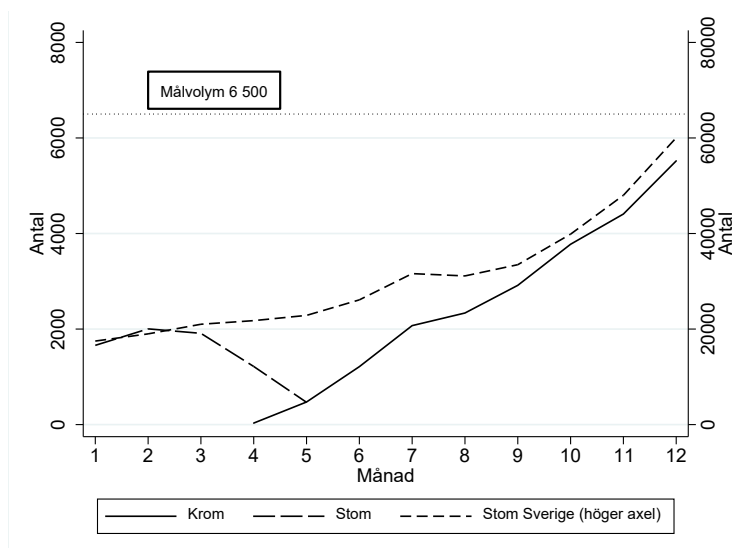
Figur 3 redovisar därför också antalet deltagare i Stom i övriga Sverige. Resultaten visar att antalet Stom-deltagare i Krom-områden utgjorde en tiondel av Stom-deltagare i övriga Sverige under det första kvartalet (2 000 jämfört med 20 000 deltagare). En likartad relation gällde i december 2020 för antalet Krom-deltagare: 6 000 relativt 60 000 deltagare. Volymerna i Krom har således utvecklats på ett liknande sätt som Stom-volymerna i övriga Sverige.

Krom riktade sig till en bredare målgrupp än Stom. Det är också troligt att många leverantörer, som tidigare varit aktiva inom Stom, stod redo för den nya tjänsten. Mot bakgrund av det borde man kunna förvänta sig fler deltagare i

⁴⁰ Inga nya anvisningar till Stom gjordes från och med mars 2020 i försöksområdena, men personer redan anvisade till Stom kunde fullfölja sin tid hos leverantör.

Krom, men så verkar alltså inte vara fallet.⁴¹ Oavsett vad som är rimligt att förvänta sig står det klart att antalet personer i Krom under 2020 inte nådde upp till de målvolymer Arbetsförmedlingen ställde upp, de vill säga i genomsnitt 6 500 personer kvarstående i Krom varje månad under 2020 (se Tabell 1).⁴² I själva verket var det genomsnittliga antalet Krom-deltagare per månad under 2020 knappt 3 000.⁴³ För att nå det uppsatta målet hade volymerna behövt öka betydligt snabbare och nivån 6 500 hade behövts passeras i början på hösten. I avsnitt 7 analyserar vi vad som möjliggjort och begränsat volymerna i Krom.

Figur 3 Antal deltagare i Krom respektive Stom i Krom-områdena under 2020, samt antalet deltagare i Stom i övriga Sverige



Not: Egna beräkningar baserade på data från Arbetsförmedlingen. Figuren visar utvecklingen av antalet deltagare, per månad, i Krom respektive Stom i de leveransområden där Krom införts under 2020. Deltagande mäts i slutet av varje kalendermånad.

6.2 Leverantörer – antal, storlek och geografisk spridning

Figur 4 visar hur antalet leverantörer i Krom har utvecklats under 2020. Som jämförelse visar vi även antalet leverantörer verksamma i Stom i Krom-områdena första kvartalet 2020. Beskrivningen avser leverantörer med deltagare, vilket inte nödvändigtvis är samma sak som det antal leverantörer som Arbetsförmedlingen har tecknat avtal med.

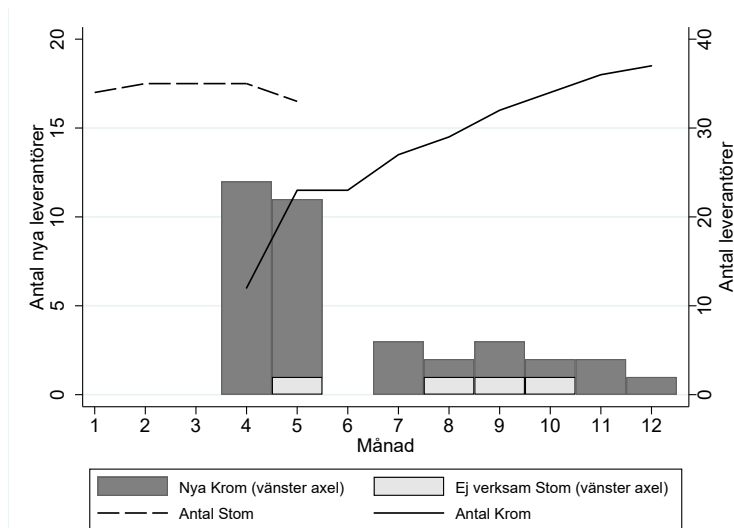
⁴¹ Vad som möjligen talar emot större volymer i Krom är att det handlar om en ny tjänst med nya arbetssätt, och det kan vara förknippat med svårigheter att införa och snabbt nå volymer.

⁴² Riksrevisionen (2018) visar att det är mycket vanligt att arbetsmarknadspolitiska insatser inte når upp i de volymer som beslutsfattare sätter upp som mål.

⁴³ Antal kvarstående deltagare den sista dagen varje månad, genomsnitt maj–december 2020.

Av Figur 4 framgår att ett tjugotal fristående aktörer etablerade sig på marknaden redan under Kroms första verksamhetsmånader. De mörka fälten i staplarna representerar aktörer som tidigare varit verksamma i Stom, medan de ljusa avser leverantörer utan deltagare i Stom. Under våren var det nästan bara aktörer med erfarenhet från Stom som verkade inom Krom. Det är kanske inte så överraskande, eftersom dessa leverantörer redan hade en verksamhet på plats för en matchningstjänst som liknar Krom. Efter den snabba initiala etableringen har det efter sommaren tillkommit 2–3 nya aktörer per månad. De flesta hade erfarenhet av Stom (10 av 13 leverantörer).

Figur 4 Antal leverantörer i Krom-områdena under 2020, Stom respektive Krom



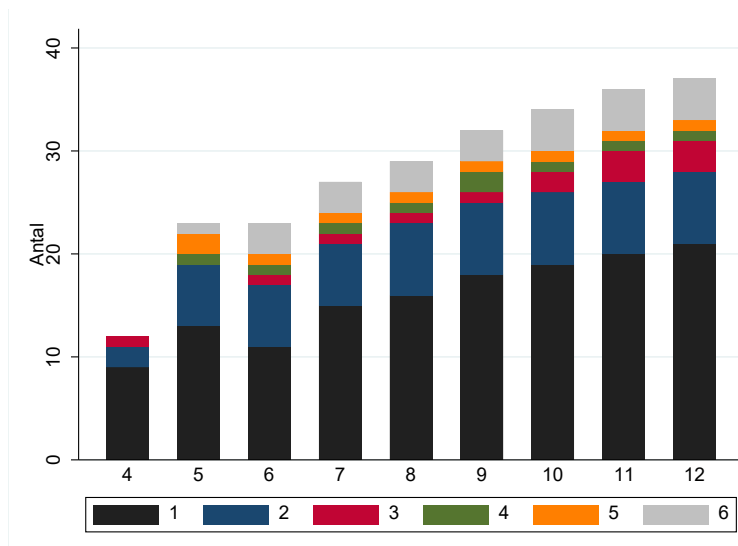
Not: Egna beräkningar baserade på data från Arbetsförmedlingen. Figuren visar antal leverantörer med deltagare under 2020.

Linjerna i Figur 4 visar det totala antalet verksamma leverantörer i Stom och Krom i de sex leveransområdena. I slutet av 2020 är antalet aktörer verksamma i Krom (37) på ungefär samma nivå som i Stom i början av året. Det är svårt att dra några bestämda slutsatser av utvecklingen. Å ena sidan tycks inte ersättningsmodellen med en lägre och mer resultatbaserad ersättning relativ Stom ha inneburit att färre leverantörer vill delta. Å andra sidan finns det sannolikt en medvetenhet om att Krom är modellen för den framtida arbetsmarknadspolitiken, vilket skulle kunna innebära att det är viktigt för leverantörerna att etablera sig direkt. Det senare skulle till exempel kunna innebära att vissa leverantörer är beredda att ta kostnader initialt för att vara positionerade inför framtiden. Många leverantörer var också redan aktiva i Stom, och steget till Krom var sannolikt

inte så stort. Det förhållandevis stora antalet Krom-leverantörer ska därför inte ses som bevis för att nuvarande modell skapar förutsättningar för en livskraftig marknad på sikt.

Under 2020 infördes Krom i sex leveransområden i olika delar av landet. En intressant fråga är i vilken utsträckning leverantörerna bara verkar lokalt i ett leveransområde eller om de etablerar sig över hela marknaden. Figur 5 anger därför, per kalendermånad, i hur många av leveransområdena som en aktör är verksam. Det verkar som att flera leverantörer valde att etablera sig i alla leveransområden tidigt. I juni, när antalet deltagare i Krom passerat 1 000, var det fyra leverantörer som var verksamma i alla sex leveransområden. Att leverantörerna redan har funnits på den lokala marknaden som leverantörer i Stom har sannolikt bidragit till den snabba etableringen på geografiskt spridda marknader. I slutet av 2020 kan fem leverantörer betraktas som nationella, i den betydelse att de är verksamma i samtliga leveransområden.

Figur 5 Leverantörer efter antal leveransområden de är verksamma i, per månad, 2020

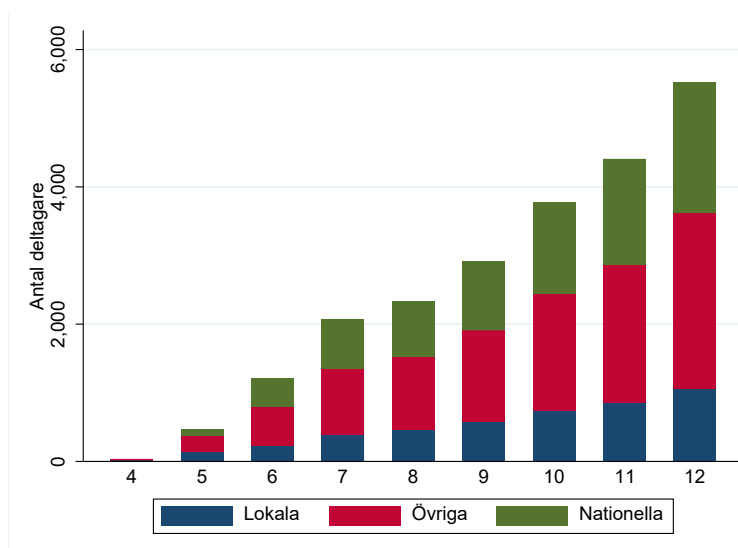


Not: Egna beräkningar baserade på data från Arbetsförmedlingen. Staplarna visar antalet leverantörer som är verksamma i ett till sex av Kroms leveransområdena, per månad under 2020.

I december 2020 fanns ca 20 leverantörer som var verksamma inom endast ett leveransområde (Figur 5). Av dessa hade ungefär hälften varit verksamma sedan april/maj. I den fortsatta analysen delar vi in leverantörerna i tre olika grupper: *lokala* (verksamma i ett leveransområde), *nationella* (verksamma i samtliga leveransområden) samt *övriga* (verksamma i 2–5 leveransområden). En intressant fråga är hur antalet deltagare fördelar sig över dessa tre grupper, en annan

är om de nationella aktörerna dominerar marknaden. Av Figur 6 framgår antalet deltagare per typ av leverantör för varje månad under 2020. Figuren visar att de fem nationella aktörerna utgör en viktig del av marknaden, med totalt ungefär en tredjedel av deltagarna under hela 2020. De omkring 20 lokala aktörerna är dock inte obetydligt små, och i december 2020 uppgick antalet deltagare hos dem till ca 1 000, det vill säga knappt 20 procent av den totala marknaden. De övriga aktörerna hade knappt 50 procent av marknaden. Resultaten visar således att det finns en blandning av olika typer av leverantörer på marknaden.

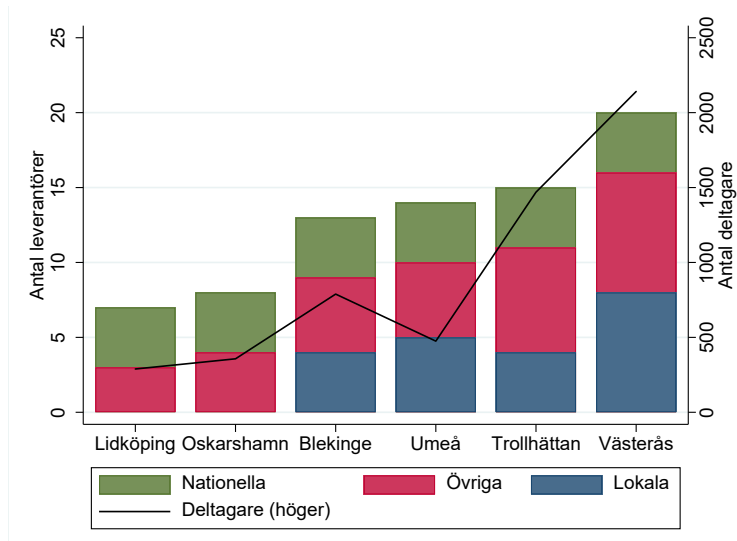
Figur 6 Deltagare efter typ av leverantör (lokala, övriga respektive nationella), per månad, 2020



Not: Egna beräkningar baserade på data från Arbetsförmedlingen. Staplarna visar antalet deltagare för de tre typerna av leverantörer, per månad under 2020. Nationella aktörer har deltagare i samtliga sex leveransområden, övriga aktörer har deltagare i 2–5 leveransområden och lokala aktörer har deltagare i ett leveransområde.

En fråga som hade varit intressant att studera är i vilken utsträckning det är en framgångsrik strategi att expandera nationellt, eller om det är bättre att nischa sig mot vissa kundgrupper eller delmarknader. Tyvärr är tidsfönstret för kort för att kunna svara på den frågan. Vad vi däremot kan studera är om lokala leverantörer finns i både små och stora leveransområden. Figur 7 visar antalet Krom-deltagare (linje, höger axel) och antalet leverantörer efter typ (staplar, vänster axel) för de sex leveransområdena. I de två leveransområden med minst antal Krom-deltagare (Lidköping och Oskarshamn) fanns i december 2020 inga lokala leverantörer, medan det i de större leveransområdena fanns flera lokala leverantörer.

Figur 7 Antal leverantörer efter typ (nationella, övriga och lokala) och antal deltagare, i december 2020, per leveransområde



Not: Egna beräkningar baserade på data från Arbetsförmedlingen. Staplarna visar antalet nationella, övriga och lokala leverantörer i december 2020 i de sex leveransområdena för Krom. Nationella aktörer har deltagare i samtliga sex leveransområden, övriga aktörer har deltagare i 2–5 leveransområden och lokala aktörer har deltagare i ett leveransområde. Den heldragna linjen visar totalt antal Krom-deltagare i leveransområdena i december 2020.

6.3 Sammanfattning

Arbetsförmedlingen har inte nått upp till sina angivna målvolymmer om i genomsnitt 6 500 deltagare per månad i Krom under 2020. I själva verket uppgick det genomsnittliga deltagarantalet i Krom till knappt 3 000 per månad under 2020. Även om det var ett relativt ambitiöst mål jämfört med antalet Stom-deltagare i Krom-områdena (ca 2 000 det första kvartalet 2020) var avsikten att Krom skulle rikta sig till en bredare målgrupp än Stom, vilket skulle kunna möjliggöra större volymer i Krom än i Stom. När vi jämför med volymerna i Stom i övriga delar av landet ser vi emellertid att dessa har utvecklats på liknande sätt som volymerna i Krom. Vi återkommer till tänkbara orsaker till de förhållandevis begränsade volymerna i Krom i avsnitt 7.

Eftersom vi bara har kunnat följa Krom under nio månader är det svårt att dra några skarpa slutsatser om utvecklingen av marknaden för Krom. Vi ser dock att antalet leverantörer uppvisar likheter med Stom: Det fanns ungefär lika många verksamma leverantörer i Krom slutet av 2020 (37) som det fanns verksamma leverantörer i Stom i Krom-områdena i början av 2020. Den övervägande delen av leverantörerna i Krom var också tidigare verksamma i Stom. Det är positivt att många leverantörer har valt att etablera sig inom Krom, men det ska inte tas

som intäkt för att Krom och ersättningssystemet är rimligt utformat. Det kan t.ex. vara så att vissa leverantörer inledningsvis är beredda att ta kostnader för att vara positionerade på marknaden inför framtiden.

Ett fåtal leverantörer dominerar marknaden och en tredjedel av samtliga deltagare återfinns hos fem leverantörer. Det finns få eller inga lokala leverantörer (leverantörer som är verksamma i endast ett leveransområde) i mindre leveransområden med få arbetssökande.

7 Vägarna in i Krom

I det här avsnittet beskriver vi hur arbetssökande anvisas till Krom, vilken roll profileringsverktyget spelar och vilka som deltar i Krom. Syftet är att få en förståelse för vad som förklarar hur volymerna och deltagarsammansättningen i tjänsten har utvecklats. Det är en kunskap som är viktig att bära med sig i den framtida expansionen av Krom och i reformeringen av Arbetsförmedlingen. Avsnittet börjar med en analys av hur profileringsverktyget tillämpas (avsnitt 7.1). Därefter kartlägger vi vägarna in i Krom (avsnitt 7.2), analyserar hur förmedlarna upplever och använder profileringsverktyget (avsnitt 7.3) och beskriver deltagarsammansättningen (avsnitt 7.4). Vi sammanfattar våra huvudsakliga slutsatser i avsnitt 7.5.

7.1 Profileringsverktyget – jobbchanser, inskrivningstid och nivågränser

Bedömningen om deltagande i Krom görs utifrån en modell där profileringsverktygets utfall ("jobbchans") sätts i relation till hur länge den arbetssökande varit inskriven hos Arbetsförmedlingen (inskrivningstid) genom så kallade nivågränser (se avsnitt 3.2). Eftersom inskrivningstid och nivågränserna har en avgörande betydelse för vilka som deltar i Krom studerar vi hur profileringsverktygets jobbchanser relaterar till inskrivningstid (avsnitt 7.1.1). Därefter undersöker vi hur nivågränserna är satta och vilka implikationer det har för hur många och vilka som anvisas till Krom (avsnitt 7.1.2) för att sedan avsluta med några reflektioner om nivågränserna (avsnitt 7.1.3).

7.1.1 Profileringsverktyget och inskrivningstid

Profileringsverktyget används för att profilera både nyinskrivna och arbetsökande som varit inskrivna hos Arbetsförmedlingen under en längre tid. Eftersom nivåindelningen i tjänsten bestäms av jobbchanser är det viktigt att verktyget fångar jobbchanserna på ett bra sätt för båda grupperna. Tidigare erfarenheter

har visat att arbetssökande med längre inskrivningstider i genomsnitt har betydligt sämre möjligheter att få jobb än arbetssökande med kortare inskrivningstider. Om inte detta beaktas vid profileringen riskerar det att leda till att arbetssökande med för höga eller för låga jobbchanser anvisas till Krom. I det här avsnittet genomför vi därför en enklare analys där vi jämför jobbchanserna enligt profileringsverktyget med "faktiska" jobbchanser vid olika inskrivningstider.

Vi använder data över jobbchanser från profileringsverktyget för arbetssökande som profilerats inom ramen för Krom under 2020. Vi vill jämföra det med faktiska jobbchanser för samma grupp. Men eftersom jobbchansen definieras som jobb inom sex månader, och vi inte har data om det för alla som profilerats under 2020, är det inte möjligt. Vi använder därför istället historiska data för att beräkna faktiska jobbchanser.⁴⁴ Utgångspunkten är att faktiska jobbchanser för arbetssökande under tidigare år är en rimlig beskrivning av jobbchanserna för dem som profilerats under 2020. För att undersöka hur möjligheterna att få jobb varierar över tid använder vi data under fyra år (2015–2018). Det visar sig att jobbchanserna vid olika inskrivningstider är stabila mellan år, vilket talar för att våra data ger en god beskrivning av de faktiska jobbchanserna.⁴⁵

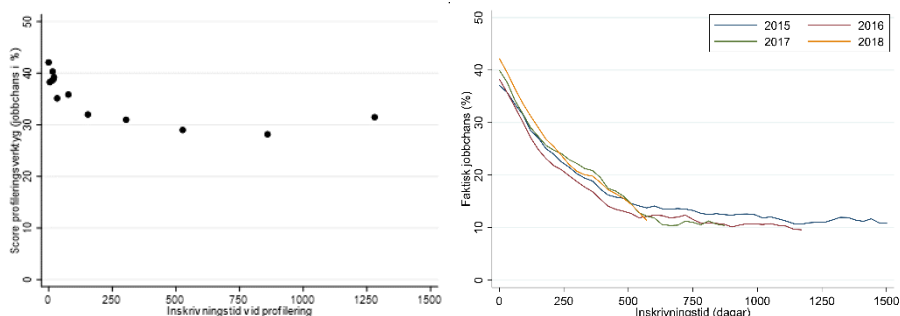
Figur 8 redovisar resultaten från analysen med profileringsverktygets jobbchanser (vänster) och våra beräkningar av de arbetssökandes faktiska jobbchanser (höger). Av figuren framgår att det finns tydliga skillnader. Enligt profileringsverktyget minskar jobbchanserna med inskrivningstiden, men det gäller bara för de första 200 inskrivningsdagarna, då jobbchanserna minskar från ca 40 till ca 30 procent. Därefter är jobbchanserna förhållandevis konstanta, men med viss indikation om att de till och med ökar något vid inskrivningstider över 1 000 dagar. De faktiska jobbchanserna minskar däremot stadigt under de första 700 inskrivningsdagarna, från ca 40 till ca 10 procent, för att därefter ligga konstant

⁴⁴ En annan anledning till att vi använder historiska data är att faktiska jobbchanser för dem som profilerats under 2020 kan ha påverkats av eventuellt deltagande i Krom. Eftersom profileringsverktyget ska fånga jobbchanser före deltagande i Krom vill vi inte att de faktiska jobbchanserna ska påverkas av Krom-deltagande.

⁴⁵ För att beräkna hur jobbchansen förändras med inskrivningstid följer vi alla arbetssökande under olika delar av inskrivningsperioden. Data för 2018 kan tjänstgöra som ett exempel: För att beräkna den faktiska jobbchansen vid inskrivningsdag 1 väljer vi ut arbetssökande som skrev in sig vid Arbetsförmedlingen mellan 29 mars och 31 december under 2018 och beräknar andelen som får ett jobb inom sex månader enligt samma definition som används av profileringsverktyget. Det ger den faktiska jobbchansen efter en inskrivningsdag. För att beräkna den faktiska jobbchansen för personer som varit inskrivna i exempelvis 200 dagar följer vi dem som skrev in sig under 2018 och väljer ut dem som är inskrivna i minst 200 dagar. Därefter beräknar vi chansen att de får ett jobb inom sex månader från inskrivningsdag 200. Det ger den faktiska jobbchansen för personer som varit inskrivna i 200 dagar, det vill säga hur stor chansen är att hitta ett jobb inom sex månader för personer som profileras efter 200 dagar (vilket är det jobbchansutfall som Arbetsförmedlingen har valt att använda). Vi beräknar faktiska jobbchanser för andra inskrivningstider och år på liknande sätt.

på denna låga nivå. Även om jämförelsen avser olika personer vid olika tillfällen är skillnaden tydlig: de faktiska jobbchanserna minskar kontinuerligt med inskrivningstiden under de första ca 700 dagarna av inskrivningsperioden, och till en nivå som är betydligt lägre än den som profileringsverktyget anger.

Figur 8 Profileringsverktygets jobbchanser och faktiska jobbchanser, efter inskrivningstid, procent



Not: Den vänstra figuren visar genomsnittliga jobbchanser enligt profileringsverktyget. Den högra figuren visar beräknade faktiska jobbchanser för arbetssökande under åren 2015–2018 baserat på data från Arbetsförmedlingen. I båda fallen uppdelat efter inskrivningstid.

Att profileringsverktyget inte tycks hantera inskrivningstid helt ändamålsenligt är sannolikt en anledning till att Arbetsförmedlingen tillämpar en modell där nivåindelningen varierar över inskrivningstid. Av Figur 2 framgår att nivågränserna har en positiv lutning över inskrivningstid. Det betyder att personer med *längre* inskrivningstid måste ha *större* jobbchanser (enligt verktyget) för att kunna få bedömningen ”Krom Ja”. På så sätt kan vissa av de begränsningar som finns i profileringsverktyget hanteras. Resultaten i senare avsnitt visar dock att nivågränserna inte fullt ut kompenserar för de problem som nuvarande profileringsverktyg ger upphov till kopplat till inskrivningstid. Det betyder också att hur nivågränserna sätts har stor betydelse för volymer och deltagarsammansättning. I nästa avsnitt studerar vi därför hur nivågränserna har satts och hur de har förändrats under 2020.

7.1.2 Nivågränserna sätter ramarna för volymer och deltagare

Nivågränserna har justerats vid två tillfällen under 2020, den 26 maj och den 8 december. Figur 9 visar hur nivågränserna har sett ut i de tre olika tidsperioderna under 2020.⁴⁶ Figuren anger jobbchansen enligt profileringsverktyget för de

⁴⁶ Notera att rapportens analys av utvecklingen under 2020 i allt väsentligt domineras av perioden 26 maj till 7 december. I den senare beskrivningen särskiljs därför inte mellan de olika perioderna i alla analyser.

arbetssökande som har profilerats under respektive period, i relation till den tidpunkt då profileringen gjordes (inskrivningstid). Varje punkt i figurerna motsvarar således en profilerad arbetssökande. På samma sätt som i Figur 2 visar de färglagda fälten vilken nivå verktyget rekommenderar personen till. Flera intressanta saker kan noteras.

Förändringarna av nivågränserna den 26 maj och den 8 december var omfattande. För att ytterligare tydliggöra storleken av förändringarna visar vi i panel A och B i Tabell 2 hur jobbchansintervallen för de olika nivåerna har sett ut vid 200 respektive 500 inskrivningsdagar. Tabellen visar till exempel att arbetssökande som profilerades vid inskrivningsdag 200 under perioden 30 mars–25 maj inte erbjöds en plats i Krom om de hade en jobbchans över 18 procent, eftersom de då ansågs stå för nära arbetsmarknaden. Från och med den 8 december var motsvarande gräns 71 procent. På motsvarande sätt bedömdes personer som profilerades vid inskrivningsdag 500 och hade en jobbchans över 39 procent som för nära arbetsmarknaden för att delta i Krom under perioden 30 mars–25 maj, men från och med den 8 december låg samma gräns på 94 procent. Vi ser motsvarande skillnader i jobbchansintervallet för nivå B vid 200 inskrivningsdagar, som uppgick till 15–21 procent under perioden 26 maj–7 december men till 27–43 procent från och med den 8 december. Motsvarande intervall vid 500 inskrivningsdagar var 22–30 procent respektive 35–57 procent.

Sammantaget betyder det här att arbetssökande med exakt samma jobbchans och inskrivningstid anvisades till helt olika Krom-nivåer under de olika tre tidsperioderna. Exempelvis skulle en person med en jobbchans på 30 procent som profilerades efter 200 dagar ha ansetts stå för nära arbetsmarknaden för att anvisas till Krom före den 26 maj, hen skulle ha anvisats till Nivå A under perioden 26 maj–7 december och anvisats till Nivå B från och med den 8 december.

Nivågränserna påverkar också hur man ska se på ersättningen till leverantörerna. Avsikten med skillnaden i ersättningen för de olika Krom-nivåerna är att de ska spegla skillnader i de arbetssökandes jobbchanser. Det är därför intressant att belysa hur nivåförändringarna under 2020 har påverkat hur mycket jobbchanserna skiljer sig mellan de olika nivåerna. Tabell 2 visar att nivågränserna före den 26 maj innebar väldigt små skillnader i jobbchans mellan olika nivåer. Exempelvis placerades en arbetssökande som profilerades efter 200 inskrivningsdagar i nivå A om hen hade en jobbchans på 14–18 procent och i nivå B om hens jobbchans uppgick till 12–14 procent. Nivågränserna som gäller från och med den 8 december resulterar i betydligt större skillnader mellan de tre olika nivåerna.

Att gränserna har justerats i så stor utsträckning har inneburit att antalet arbetssökande som bedöms vara lämpliga för Krom har varierat kraftigt över tid.

Panel C i Tabell 2 visar att andelen av de profilerade som bedömts stå för nära arbetsmarknaden för att erbjudas en plats i Krom har minskat från 78 till 54 procent under 2020.⁴⁷ Det betyder bland annat att andelen av de profilerade arbetsökande som bedömts vara lämpliga för Krom har ökat från 8 procent (före den 26 maj) till 34 procent (från och med den 8 december). Det har haft betydelse för volymerna under 2020 och påverkar volymerna framöver.

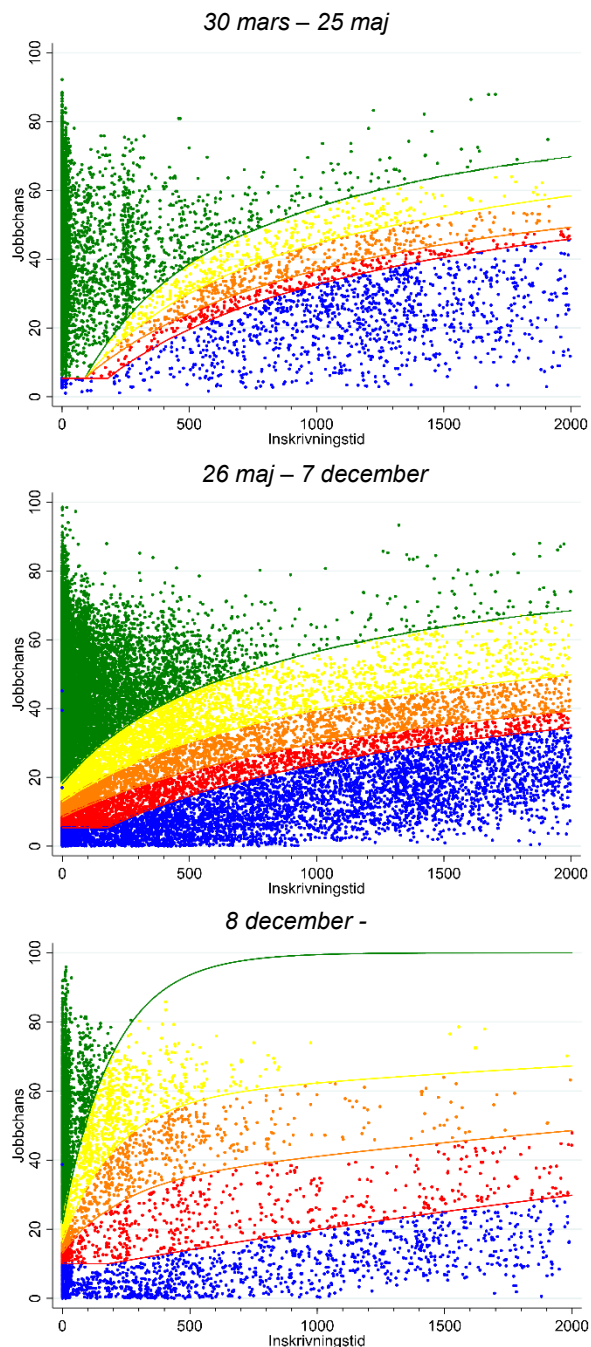
Nivågränserna har också justerats olika mycket för nyinskrivna och arbetsökande som varit inskrivna lite längre tid. För att åskådliggöra detta visar panelerna D–F i Tabell 2 hur andelen som anvisas till de olika nivåerna har förändrats för olika inskrivningstider under de tre tidsperioderna. Resultaten visar att för arbetssökande med inskrivningstider under 400 dagar har sannolikheten att bedömas stå för nära arbetsmarknaden minskat kraftigt, vilket medfört att fler kommer ifråga för Krom. På motsvarande sätt visar resultaten att sannolikheten att bedömas stå för långt ifrån arbetsmarknaden har minskat kraftigt för personer med långa inskrivningstider (mer än 400 dagar). Tillsammans bidrar detta till att fler personer anses lämpliga för Krom.

Vi noterar även att nivågränserna för perioderna före den 8 december skiljer sig från de figurer som Arbetsförmedlingen presenterat (se t.ex. Figur 2 i avsnitt 3.2.2). Vi har varit i kontakt med Arbetsförmedlingen i syfte att förstå skillnaderna, men vi har inte fått ett fullständigt svar. En förklaring till skillnaderna före den 8 december skulle kunna vara att Arbetsförmedlingen i realiteten har infört andra nivågränser än de avsedda.⁴⁸ En trolig konsekvens av detta är i så fall att färre personer har kunnat anvisas till Krom och att de som har anvisats står längre ifrån arbetsmarknaden än vad som var avsett. Även om vi inte ser liknande skillnader från och med den 8 december kvarstår vissa frågetecken som kan påverka den tilltänkta expansionen av Krom under 2021. För att kunna planera för framtida volymer och för att kunna analysera konsekvenserna av förändrade nivågränser är det nödvändigt att Arbetsförmedlingen dokumenterar profileringsverktyget och tar fram transparenta beräkningsunderlag.

⁴⁷ För att få en tydligare jämförelse mellan de tre perioderna har vi applicerat nivågränserna för respektive period för alla profileringar gjorda under 2020 (max en per dag och arbetssökande). Panelerna D–F i Tabell 2 motsvarar därför de andelarna som hade givits om respektive periods nivågränser hade gällt under hela 2020.

⁴⁸ Arbetsförmedlingen uppger i e-post (2020-03-18) att de till följd av ett internt missförstånd har infört nivågränser som ligger på lägre nivåer och har smalare intervall än vad som var intentionen.

Figur 9 Jobbchanser efter inskrivningstid och nivågränser, olika tidsperioder



Not: Linjerna är nivågränserna som använts av Arbetsförmedlingens under de tre olika tidsperioderna. Punkterna visar jobbchanserna enligt profileringsverktyget för profileringar vid olika inskrivningstider (max en profilering per dag och arbetssökande). Färgerna visar: För långt ifrån arbetsmarknaden (blått), Nivå C (rött), Nivå B (orange), Nivå A (gul) och För nära arbetsmarknaden (grönt).

Tabell 2 Jämförelse mellan nivågränser under olika tidsperioder

	För nära	Nivå A	Nivå B	Nivå C	För långt ifrån
Jobbchanser för Krom-nivåerna					
<i>Panel A: Intervall jobbchans vid 200 inskrivningsdagar</i>					
30 mars – 25 maj	18–100	14–18	12–14	6–12	0–6
26 maj – 7 december	32–100	21–32	15–21	6–15	0–6
8 december –	71–100	43–71	27–43	10–27	0–10
<i>Panel B: Intervall jobbchans vid 500 inskrivningsdagar</i>					
30 mars – 25 maj	39–100	30–39	24–30	20–24	0–20
26 maj – 7 december	45–100	30–45	22–30	15–22	0–15
8 december –	94–100	57–94	35–57	14–35	0–14
Andel profilerade till Krom-nivåerna					
<i>Panel C: Andel till nivåer; alla profilerade arbetssökande</i>					
30 mars – 25 maj	0,78	0,03	0,03	0,02	0,15
26 maj – 7 december	0,67	0,09	0,07	0,05	0,12
8 december -	0,54	0,11	0,10	0,13	0,13
<i>Panel D: Andel till nivåer; arbetssökande profilerade vid 1–90 inskrivningsdagar</i>					
30 mars – 25 maj	0,98	0,00	0,00	0,00	0,02
26 maj – 7 december	0,87	0,05	0,03	0,02	0,02
8 december –	0,78	0,09	0,04	0,03	0,05
<i>Panel E: Andel till nivåer; arbetssökande profilerade vid 91–400 inskrivningsdagar</i>					
30 mars – 25 maj	0,72	0,05	0,03	0,06	0,15
26 maj – 7 december	0,51	0,17	0,09	0,11	0,13
8 december –	0,06	0,29	0,26	0,22	0,18
<i>Panel F: Andel till nivåer; arbetssökande profilerade vid 401–2000 inskrivningsdagar</i>					
30 mars – 25 maj	0,12	0,10	0,11	0,07	0,60
26 maj – 7 december	0,09	0,19	0,17	0,11	0,44
8 december –	0,00	0,04	0,20	0,39	0,37

Not: Panel A och B visar exempel på nivågränser (intervall jobbchans). Panel C till F visar andelen som har profilerats till de olika Krom-nivåerna, dels totalt, dels vid olika inskrivningstider. Andelarna är beräknade genom att applicera nivågränserna för respektive period för alla profileringar under 2020 (max en profilering per dag och arbetssökande). Materialet är uppdelat efter de tre uppsättningar av nivågränser som använts under 2020.

7.1.3 Diskussion om nivågränserna

Nivågränserna utgör en bindande restriktion för vilka personer som kan anvisas till Krom. Ovan har vi illustrerat implikationerna av de justerade nivågränserna under 2020. Sammanfattningsvis är det påtagligt att många fler arbetssökande bedöms som lämpliga för Krom i slutet av 2020, att de i stor utsträckning har andra egenskaper (jobbchanser) än de som profilerades i början av Krom och att skillnaderna mellan nivåerna har blivit större.

En viktig slutsats är att varken profileringsverktyget eller modellen med nivågränser tycks hantera inskrivningstid på ett bra och transparent sätt (vi återkommer till detta i avsnitt 7.2). För att skapa ett ändamålsenligt profilerings-system är det viktigt att verktyget tar hänsyn till inskrivningstid på ett bra sätt. Utifrån detta kan nivågränserna sedan anpassas för olika inskrivningstider utifrån en önskad ersättningsmodell och önskad balans mellan nyinskrivna och långtidsarbetslösa i tjänsten.

En annan slutsats handlar om hur man ska se på relationen mellan deltagarsammansättningen och ersättningssystemet. Vi har inte haft möjlighet att analysera vad som är optimala nivågränser i relation till ersättningssystemet, men noterar att Arbetsförmedlingen under vissa perioder tycks ha infört andra nivågränser än man avsett och att man kraftigt justerat nivågränserna vid två tillfällen, *samtidigt* som ersättningen till leverantörerna varit oförändrad.

7.2 Hur ser vägarna in i Krom ut?

Av avsnitt 7.1 framgår att utformningen av profileringsverktyget sätter ramarna för vilka som kan anvisas till Krom. Vägarna in i Krom styrs också av hur många som profileras, vilka som profileras och i vilken utsträckning arbetssökande som fått ”Krom Ja” av verktyget anvisas till Krom. I det här avsnittet studerar vi dessa faktorer.

7.2.1 Olika vägar in i Krom för redan inskrivna arbetssökande och nyregistrerade arbetssökande

Vi undersöker vägarna in i Krom separat för dem som redan är inskrivna på Arbetsförmedlingen och för nyinskrivna som påbörjar en ny arbetslöshetsperiod. Det innebär att vi särskiljer personer som var inskrivna på Arbetsförmedlingen före den 30 mars 2020 och personer som registrerar sig på Arbetsförmedlingen från och med den 30 mars 2020. Det finns flera anledningar till detta. Inskrivningstid påverkar arbetssökandes förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden. Den påverkar också möjligheterna att profilera de arbetssökande, eftersom profileringar bara kan genomföras om den arbetssökande har informerats. För nyinskrivna personer finns en naturlig sådan informationsmöjlighet,

men redan inskrivna måste kontaktas. En annan anledning till att särskilja grupperna är att nivågränserna sätts utifrån inskrivningstid.

För dessa två grupper vill vi följa stegen som leder in i Krom. Vad som krävs för att börja Krom är något förenklat följande: en arbetssökande måste profileras, verktyget måste ge bedömningen ”Krom Ja”, en förmedlare måste fatta beslut om anvisning med stöd av verktygets rekommendation och individen måste, slutligen, välja en leverantör och påbörja tjänsten. En överblick av dessa steg ges i Tabell 3.

Den 29 mars 2020 var knappt 57 000 personer inskrivna som arbetssökande på Arbetsförmedlingen i leveransområdena för Krom. Av dessa hade knappt 18 500, eller ca en tredjedel, profilerats till och med den 30 november.⁴⁹ Av de profilerade var det 37 procent (ca 6 800 personer) som fick bedömningen ”Krom Ja” av verktyget. Av de redan inskrivna är det slutligen ca 5 000 personer, eller 9 procent, som påbörjat Krom innan den 31 december 2020. En viktig förklaring till att inte alla som får ”Krom Ja” också påbörjar Krom är att förmedlarna i vissa fall gör avsteg från profileringsverktygets bedömning.

Tabell 3 Vägarna in i Krom, för redan inskrivna 29 mars och nyregistrerade efter 29 mars

	Redan inskrivna (29 mars 2020)	Nyregistrerade (30 mars–30 november 2020)
Antal arbetssökande	56 852	26 997
Profilerade	18 496	22 432
<i>Andel profilerade</i>	0,33	0,83
Utfall profilering: Ja	6 839	1 772
<i>Andel ”Krom Ja” av profilerade</i>	0,37	0,08
Påbörjar Krom	5 008	1 447
<i>Andel av populationen</i>	0,09	0,05
Totalt i Krom		6 455
<i>Andel från redan inskrivna</i>		0,78

Not: Arbetssökande i de sex leveransområdena inom Krom under 2020. Profileringsarna avser första profilering, före start i Krom. Profileringar till och med 10 januari 2021.

För de som nyregistrerades på Arbetsförmedlingen ser vägen in i Krom annorlunda ut. Av de knappt 27 000 personer som registrerades på Arbetsförmedlingen mellan den 30 mars och 30 november hade drygt 80 procent profilerats minst en gång. Av dem som profilerats har 8 procent fått utfallet ”Krom Ja”. Det betyder att en betydligt större andel av inflödet profileras jämfört med andelen av de redan inskrivna. Av dem som profileras är det dock betydligt färre som får

⁴⁹ Ungefär 71 procent av dem som var inskrivna på Arbetsförmedlingen den 29 mars 2020 var kvar som arbetssökande den 31 december 2020.

utfallet ”Krom Ja”. Sammantaget har ungefär 5 procent av de nyregistrerade börjat i Krom.

Totalt innebär det här att runt 6 500 personer har påbörjat Krom under perioden mars–december 2020, varav de flesta (78 procent) redan var inskrivna på Arbetsförmedlingen när tjänsten infördes.

När vi studerar olika deltagargrupper ser vi en del intressanta skillnader. Bland de redan inskrivna profileras olika grupper av arbetssökande i olika stor utsträckning. Till exempel har 38 procent av de redan inskrivna unga (<25 år) profilerats, vilket kan jämföras med 29 procent av de äldre (>50 år). Vidare har 41 procent av de redan inskrivna utomeuropeiskt födda profilerats, jämfört med 27 procent av de svenskfödda. Vi ser också skillnader i hur vanligt det är att förmedlarna gör avsteg när verktyget visar ”Krom Ja”. Avsteg är vanligare för svenskfödda arbetssökande jämfört med utomeuropeiskt födda, och för kvinnor jämför med för män.

Vi har också studerat skillnader mellan leveransområden. Det relativt stora antalet deltagare i Västerås (se Figur 7) tycks hänga samman med att de profilerat en större andel av de redan inskrivna personerna och att de i större utsträckning följer verktygets utfall (dvs. anvisar till Krom i enlighet med verktyget).

I de följande avsnitten kommer vi att studera de olika stegen in i Krom närmare och analysera vilka som profileras (inklusive när och hur ofta), verktygets utfall samt i vilken utsträckning verktygets utfall följs.

7.2.2 Förprofileringar

För att snabbt nå höga volymer i tjänsten genomförde Arbetsförmedlingen förprofileringar av de redan inskrivna (se avsnitt 3.2.3). I det här avsnittet studerar vi om förprofileringarna användes ute i verksamheten. Vi studerar också om de var till hjälp: Fick den förprofilerade målgruppen i större utsträckning ”Krom Ja” vid den faktiska profileringen?

Tabell 4 visar att av de arbetssökande som förprofilerades bedömdes knappt hälften, ca 9 000 personer, tillhöra målgruppen för Krom. Ur den potentiella målgruppen var det 32 procent som profilerades före den 31 december 2020, och av dessa var det knappt hälften som fick ”Krom Ja” vid den faktiska profileringen. Av dem som *inte* bedömdes tillhöra målgruppen vid förprofileringen var det 27 procent som ändå profilerades, och av dessa var det 40 procent som fick ”Krom Ja”. Det betyder att andelen profilerade bara är 5 procentenheter högre i gruppen som förprofileringen pekade ut. Dessutom är skillnaderna i utfall för-

hållandevis små: Andelen ”Krom Ja” är endast 8 procentenheter högre i gruppen som togs fram genom förprofileringen.⁵⁰

Tabell 4 Förprofileringarnas betydelse för vägarna in i Krom

Redan inskrivna (26 juni 2020)			
Antal arbetssökande	47 398		
	Förprofilerade		Ej förprofilerade
Antal förprofileringar	18 612		28 786
	Målgruppen	Ej målgruppen	
Utfall förprofilering	8 849	9 763	
Antal profileringar	2 876	2 626	5 549
<i>Andel profilerade ur gruppen</i>	0,32	0,27	0,19
Utfall profilering: ”Krom Ja”	1 380	1 045	1 874
<i>Andel ”Krom Ja” av profilerade</i>	0,48	0,40	0,34

Not: Arbetssökande i de sex leveransområdena inom Krom under 2020. Profileringarna avser första profilering, före start i Krom. Profileringar till och med den 10 januari 2021.

Analysen visar att förprofileringarna har använts i viss utsträckning och att sannolikheten att få ”Krom Ja” är något högre om en arbetssökande bedömdes tillhöra målgruppen. Men det verkar som att förprofileringarna har haft ganska liten betydelse i realiteten, och att de inte på något påtagligt sätt kan ha bidragit till ökade volymer i Krom.⁵¹ En förklaring kan vara att det stora inflödet av arbetssökande i spåren av coronapandemin trängde undan resurser på kontoren (se avsnitt 7.3). Det är ett tidskrävande arbete att få kontakt med redan inskrivna i syfte att profilera dem, och resurser styrdes om mot att hantera nyinskrivna arbetssökande.

⁵⁰ En tänkbar förklaring till att endast 48 procent av målgruppen fick ”Krom Ja” vid faktisk profilering kan vara att förmedlarna har justerat ingångsvärdena i profileringsverktyget när ny information har framkommit i samtalen med de arbetssökande, vilket kan ge annorlunda profileringsutfall jämfört med förprofileringen (se också avsnitt 7.3). En annan förklaring skulle också kunna ha att göra med betydelsen av inskrivningstid. I många fall har det dröjt relativt lång tid mellan förprofilering och faktisk profilering, vilket kan påverka sannolikheten att få ”Krom Ja” till följd av hur nivågränserna satts (se avsnitt 7.1).

⁵¹ Vi finner dock stora skillnader mellan olika leveransområden. Det gäller både hur många som profilerats och hur man använt förprofileringarna. I till exempel Västerås är andelen profilerade i målgruppen och ej i målgruppen 42 respektive 33 procent. I Umeå är motsvarande andelar 15 respektive 19 procent.

7.2.3 Tid till profilering

För att få en djupare förståelse för profileringarnas betydelse för vägarna in i Krom är det intressant att undersöka *när* och *hur ofta* de arbetssökande har profilerats.

Av Figur 10 framgår det när de redan inskrivna och de nyinskrivna har profilerats.⁵² Den vänstra figuren visar sannolikheten att ha profilerats för de redan inskrivna, räknat i dagar från den 29 mars. Sannolikheten att profileras ökar i jämn takt, förutom under sommaren då profileringstakten var lägre. Det tycks således inte som att Arbetsförmedlingen har jobbat intensivare med att profilera redan inskrivna under någon särskild period under året. Mer specifikt verkar det inte som att andelen profilerade var särskilt stor under våren när tjänsten infördes. Som vi tidigare nämnt har sannolikt coronapandemin och det stora inflödet av nya arbetssökande på Arbetsförmedlingen påverkat utfallet, vilket vi återkommer till i avsnitt 7.3.

Den högra figuren visar sannolikheten att ha profilerats för nyregistrerade, räknat i dagar från inskrivningstillfället. Figuren visar att en betydande andel (ca 70 procent) profileras redan vid inskrivningstillfället, i enlighet med Arbetsförmedlingens ambition. Vid inskrivningen görs profileringen automatiskt för dem som registrerar sig via Arbetsförmedlingens hemsida (se avsnitt 3.2), vilket förklarar varför en stor andel av de nyinskrivna profileras vid detta tillfälle.⁵³

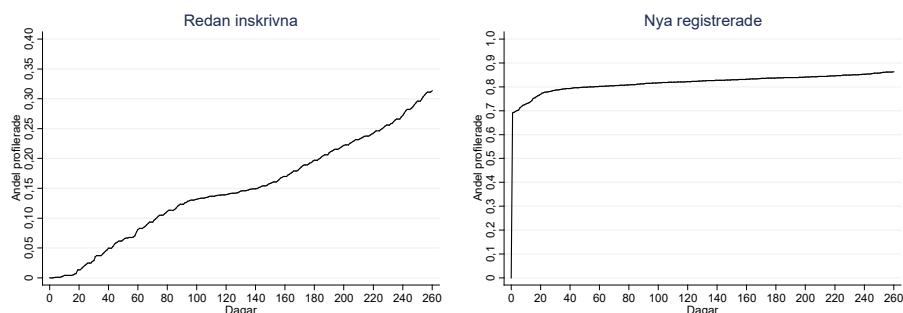
Det är intressant att notera att det sker en viss ökning av sannolikheten att profileras under den första månaden efter inskrivningstillfället, men att sannolikheten därefter ökar relativt långsamt. Efter 260 dagar har knappt 90 procent profilerats. Den ökande andelen profilerade under den första inskrivningsmånaden på Arbetsförmedlingen hänger sannolikt samman med att många arbetssökande har ett uppföljande möte veckorna efter inskrivningstillfället. Efter mötet blir det sedan längre tid mellan kontakterna med Arbetsförmedlingen, vilket är en förklaring till att andelen som profilerats inte ökar så mycket efter den första månaden.⁵⁴

⁵² Figuren visar så kallade Kaplan-Meier-skattningar för andelen som profilerats vid olika inskrivningstidpunkter. Metoden innebär att individer som avregistreras utan att ha profilerats beaktas fram till avregistreringstidpunkten.

⁵³ Att andelen som profileras i samband med inskrivning inte är 100 procent kan möjligen förklaras av att arbetssökande som vid inskrivningstillfället anger att de har jobb eller utbildning inom 90 dagar erbjuds så kallad "egen resa", vilket de accepterar genom att godkänna den automatiserade planeringen. Ingen profilering görs för dessa arbetssökande. Det kan möjligen också förklaras av att arbetssökande som registrerar sig via ett lokalkontor inte nödvändigtvis profileras vid registreringstillfället.

⁵⁴ Tidigare studier har visat att arbetssökande har flera kontakter med Arbetsförmedlingen tidigt i sin inskrivningsperiod (Liljeberg och Söderström 2018).

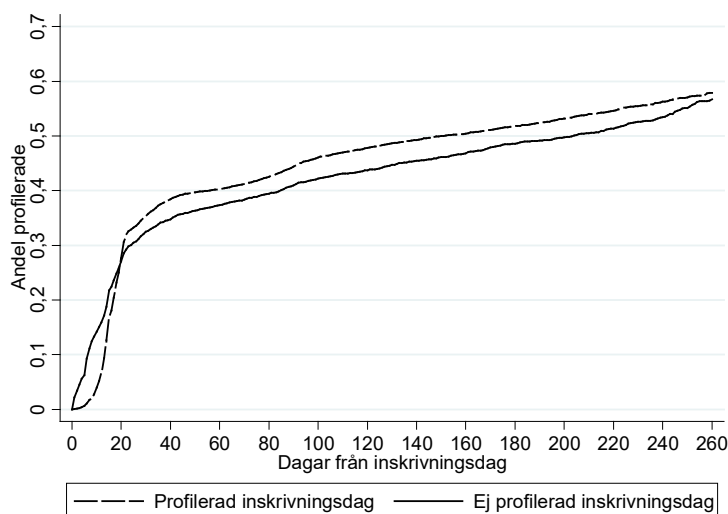
Figur 10 Tid till första profilering, för redan inskrivna (till vänster) och för nya registrerade (till höger)



Not: Figureerna visar tid till första profilering. Den vänstra figuren visar detta för redan inskrivna vid Arbetsförmedlingen (29 mars 2020). X-axeln avser då antal dagar räknat från den 29 mars. Den högra figuren är tid till första profilering för nya registrerade vid Arbetsförmedlingen under perioden 30 mars till 31 december 2020. X-axeln avser då antal dagar räknat från registreringsdagen. Andel profilerade ges av separata Kaplan-Meier-skattningar för de bägge figurena. Profileringar till och med den 10 januari 2021 ingår i redovisningen.

Utformningen av nivågränserna gör att de flesta får ”Krom Nej” när de profileras i samband med inskrivningen, men att de kan kvalificera sig för Krom om de profileras igen efter ett par månaders arbetslöshet (se Figur 9). Det är därför intressant att undersöka om nyregistrerade profileras vid ett senare tillfälle. Vi undersöker detta i Figur 11, separat för dem som profilerades respektive inte profilerades vid inskrivningstillfället. Det visar sig att en betydande andel av de nyregistrerade profileras igen vid ett senare tillfälle: ungefär 30 procent av dem som profilerades vid inskrivningstillfället har profilerats om efter tre veckor, och andelen ökar till ungefär 50 procent efter 200 inskrivningsdagar. Anledningarna till att profileringarna görs om kan vara flera, vi återkommer till detta i avsnitt 7.3.

Figur 11 Tid till profilering efter inskrivningstillfället, för dem som profilerades vid inskrivningstillfället respektive dem som inte profilerades vid inskrivningstillfället



Not: Figuren avser tid till profilering, efter inskrivningsdagen, dels för de som profilerades på inskrivningsdagen, dels för de som inte profilerades under inskrivningsdagen. Data för arbets-sökande som registrerade sig vid Arbetsförmedlingen under perioden 30 mars till 31 december 2020. De båda kurvorna ges av två separata Kaplan-Meier-skattningar. Profileringar till och med den 10 januari 2021 ingår i redovisningen.

7.2.4 Profileringsverktygets bedömning

I det här avsnittet studerar vi profileringsverktygets bedömning för dem som profilerats. Vi gör analysen separat för redan inskrivna och nyregistrerade.

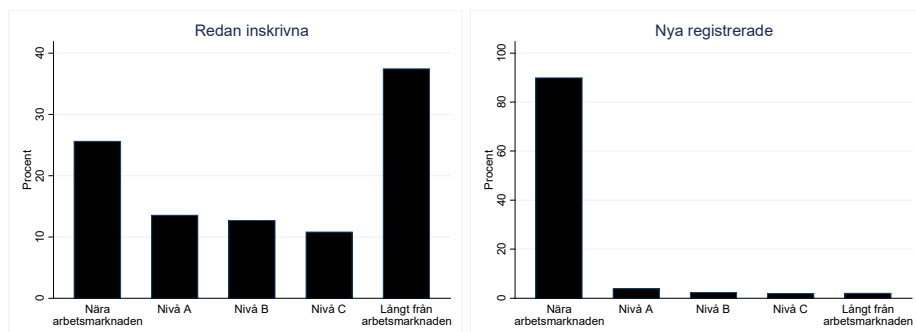
Av Figur 12 (vänster) framgår att det finns en relativt stor spridning i profileringsverktygets bedömning av de redan inskrivna. Av de drygt 18 000 personer som profilerades, bedömde verktyget att ungefär var tredje person stod för långt från arbetsmarknaden för att kunna anvisas till Krom.⁵⁵ På motsvarande sätt bedömdes drygt var fjärde person stå för nära arbetsmarknaden för att kunna anvisas till Krom. Av de personer som bedömdes vara lämpliga för Krom är det en relativt jämn spridning mellan nivå A, B och C (ungefär 10 procent vardera).

Resultaten ser väsentligt annorlunda ut bland arbetssökande som är nyregistrerade på Arbetsförmedlingen. Av Figur 12 (höger) framgår att mer än 90 procent bedömdes stå för nära arbetsmarknaden, samt att en mycket liten andel bedömdes stå för långt ifrån arbetsmarknaden. Av de förhållandevis få

⁵⁵ Notera att detta fångar profileringar av redan inskrivna både före och efter de nya nivågränser som infördes den 26 maj och 8 december.

nyregistrerade personerna för vilka bedömningen från profileringen var ”Krom Ja” är det en jämn spridning mellan nivå A, B och C.

Figur 12 Profileringsverktygets bedömning, redan inskrivna (vänster) respektive nyregistrerade (höger)

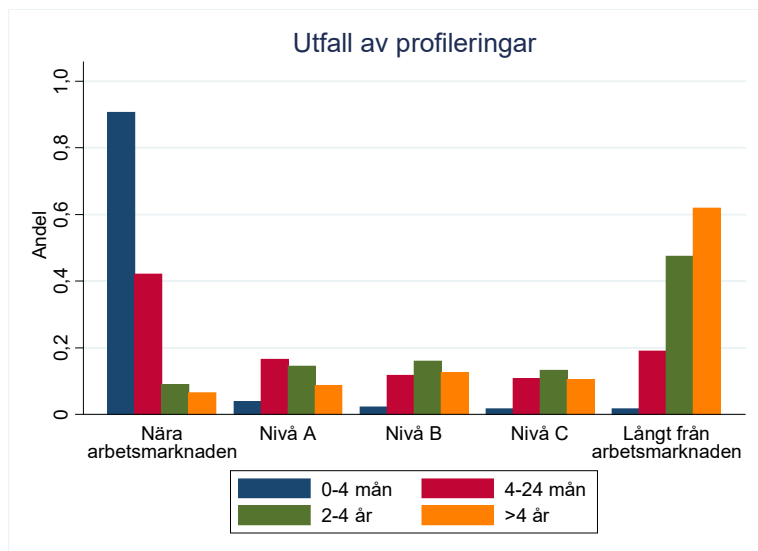


Not: Figuren visar profileringsverktygets bedömningar. Den vänstra figuren avser redan inskrivna vid Arbetsförmedlingen den 29 mars 2020 och den högra figuren avser nyregistrerade under perioden 30 mars till 31 december 2020. I båda fallen avser staplarna den första profileringen för varje person. Profilerings till och med den 10 januari 2021 ingår i redovisningen.

Vi har tidigare konstaterat att inskrivningstid har stor betydelse för sannolikheten att anvisas till Krom. I Figur 13 åskådliggör vi detta genom att visa hur bedömningarna från profileringsverktyget faller ut för arbetssökande med olika lång inskrivningstid. Vi har valt att gruppera efter följande inskrivningstider: 0–4 månader, 4–24 månader, 2–4 år och mer än 4 år. Av figuren framgår att många arbetssökande med kortare inskrivningstider bedöms stå för nära arbetsmarknaden och att många med långa inskrivningstider (mer än 2 år) bedöms stå för långt ifrån arbetsmarknaden, vilket är fullt rimligt.

Men det finns också mönster i Figur 13 som är svårare att förstå. För det första är, som vi berört tidigare, dörren till Krom i princip stängd för arbetssökande med kortare inskrivningstider. Mer än 90 procent av de arbetssökande med kortare inskrivningstid än fyra månader anses stå för nära arbetsmarknaden. För det andra bedöms närmare 10 procent av dem som varit inskrivna mer än två år på Arbetsförmedlingen stå för *nära* arbetsmarknaden. Har en arbetssökande tillbringat mer än två år, eller rent av mer än fyra år i arbetslöshet, är det svårt att se att jobbchanserna ska vara så stora att Krom inte skulle vara en lämplig insats. För det tredje är det fler bland dem med riktigt långa inskrivningstider som placeras i nivå A och nivå B med lägre ersättning till leverantören än i nivå C. En mer rimlig profil hade varit att fler arbetssökande placeras i nivå C än i nivå B, och att fler placeras i nivå B än i nivå A. Sammantaget tyder resultaten på att inskrivningstid är styrande för chanserna att komma in i Krom på ett sätt som inte alltid överensstämmer med vad man skulle förvänta sig.

Figur 13 Profileringsverktygets bedömning för arbetssökande med olika inskrivningstider



Not: Figuren visar fördelningen av profileringsverktygets bedömningar för arbetssökande med olika inskrivningstider. Staplarna anger andelen av profilerade arbetssökande som verktyget bedömer ska höra till respektive nivå. Figuren avser såväl redan inskrivna som nyregistrerade vid Arbetsförmedlingen, under perioden 30 mars till 31 december 2020, och avser den första profileringen för varje person. Profileringar till och med den 10 januari 2021 är inkluderade.

7.2.5 Vilka påbörjar Krom?

Det sista steget i vår beskrivning av vägarna in i Krom är steget mellan profileringsverktygets bedömning och att personen registrerar sig hos en leverantör. Hur de arbetssökande fördelar sig i Krom i relation till verktygets bedömning presenteras i Tabell 5.⁵⁶

Av tabellen framgår att det är ytterst få personer som börjar i Krom om verktyget säger ”Krom Nej”. Av de ca 20 000 arbetssökande som av verktyget bedömdes stå för nära marknaden är det bara 0,5 procent som påbörjar Krom, och en nästan lika liten andel av dem som bedömdes stå för långt ifrån arbetsmarknaden påbörjar Krom (1,1 procent). Vidare är det ungefär 65 procent av dem som bedöms till en Krom-nivå (A, B eller C) som i praktiken deltar i Krom på just denna nivå. Det betyder att det är relativt vanligt att arbetsförmedlarna

⁵⁶ Notera att vissa arbetssökande profileras flera gånger. I den här analysen har vi valt ut den sista profileringen för varje individ under 2020 och undersöker deltagande i Krom under 2020. Om individen deltar i Krom väljer vi ut den sista profilering före Krom-start.

gör avsteg från verktygets bedömning.⁵⁷ Handläggärstöden i Krom säger att avsteg endast ska göras i undantagsfall, men resultaten visar att det kan handla om avsteg i så pass många fall som vart tredje. Vi återkommer till detta i avsnitt 7.3. Det är vidare mycket ovanligt att en arbetssökande påbörjar Krom inom ramen för en annan nivå än den som verktyget gav, vilket heller inte ska vara möjligt.

Tabell 5 Profileringsverktygets bedömning och påbörjad Krom-nivå. Antal och andelar inom parentes

Profileringsverktygets bedömning, nivå					
Påbörjad nivå	För nära	Nivå A	Nivå B	Nivå C	För långt ifrån
Nivå A	64 (0,3)	2 177 (65,1)	51 (1,9)	20 (0,9)	9 (0,2)
Nivå B	23 (0,1)	32 (1,0)	1 779 (65,3)	22 (1,0)	9 (0,2)
Nivå C	12 (0,1)	10 (0,3)	22 (0,8)	1 525 (66,1)	43 (0,8)
Ej Krom	20 269 (99,5)	1 125 (33,6)	871 (32,0)	740 (32,1)	5 524 (98,9)
Totalt	20 368	3 344	2 723	2 307	5 585

Not: Tabellen illustrerar överensstämmelsen mellan bedömning vid profilering och eventuell Krom-start med avseende på nivå. Varje observation avser en arbetssökande. Raderna ger Krom-deltagarnas nivå i tjänsten. Deltagande avser här första start i Krom för respektive individ till och med den 31 december 2020. Kolumner ger bedömningen från respektive individs sista profilering (före eventuell Krom-start och senast 30 november 2020).

7.3 Arbetsförmedlarna och profileringsverktyget

Utifrån intervju svaren tittar vi i det här avsnittet närmare på hur arbetsförmedlarna jobbar med Krom-ärenden och profilering av arbetssökande. Som tidigare nämnts sker arbetet med Krom både på distanskontor och lokalkontor. Förmedlare på distanskontoren arbetar främst med nyinskrivna arbetssökande och arbetsförmedlare på lokalkontor i huvudsak med sökande som har varit inskrivna en längre tid. Förmedlare på båda kontorstyperna fattar beslut om Krom, men när ett beslut väl är fattat flyttas ansvaret till lokalkontoren (se t.ex. Arbetsförmedlingen 2020c; 2020d). Hur arbetet med Krom är organiserat på kontoren som ingår i studien varierar något, men vid studiens genomförande var det vanligast att en utvald grupp av handläggare jobbade med tjänsten. Ett av lokalkon-

⁵⁷ Det kan finnas andra förklaringar till att en arbetssökande inte påbörjar Krom i enlighet med profileringsverktygets bedömning, t.ex. att en arbetssökande avaktualiseras från Arbetsförmedlingen.

toren utgör ett tydligt undantag från detta. Där jobbade alla arbetsförmedlare med Krom.

7.3.1 Profileringsverktyget används

Enligt Arbetsförmedlingens rutiner ska profileringsverktyget användas för samtliga arbetssökande som bor i ett Krom-område som är nyinskrivna eller har en uppföljande kontakt med Arbetsförmedlingen (se t.ex. Arbetsförmedlingen 2020d). I princip alla förmedlare som vi har intervjuat säger att de alltid använder profileringsverktyget i de här situationerna. Ett par förmedlare som jobbar på PDM-kontor menar emellertid att det inte är tydligt hur sökande som bor i Krom-områden och har skrivit in sig på Arbetsförmedlingen före den 30 mars 2020 ska hanteras. Därför har de inte alltid profilerat arbetssökande som tillhör den gruppen. Det finns även en förmedlare i vårt intervjumaterial som uppgav att hen inledningsvis inte använde profileringsverktyget om hen på förhand gjorde bedömningen att den sökande inte kunde vara aktuell för Krom, även om profileringsverktyget skulle säga ja. Vid intervjuens genomförande hade förmedlaren dock fått information om att verktyget ska användas även i dessa fall och därför hade hen ändrat sitt agerande.

7.3.2 Problem med förprofilerade ärenden

De flesta förmedlare som vi har intervjuat har arbetat med de förprofilerade ärendena (se avsnitt 3.2.3). Ett stort antal PDM-förmedlare lyfter dock fram att PDM-kontoren har fått riktlinjer om att de på grund av coronapandemin ska prioritera det stora antalet nyinskrivna. Därför har de i praktiken haft väldigt liten tid att hantera förprofilerade ärenden och arbetssökande som har varit inskrivna en längre tid.

Både på PDM-kontor och på lokalkontor finns det flera förmedlare som är förvånade över att profileringens utfall ofta har varit att sökande inte tillhör målgruppen för Krom trots att förprofileringen indikerat det motsatta (se även avsnitt 7.2.2). Citatet nedan ger en bra bild av hur flera av förmedlarna resonerar. Som framgår av citatet tycker förmedlaren att det har varit frustrerande att lägga tid på ärenden som inte resulterade i så många anvisningar som väntat:

Förmedlare: Vi har varit väldigt frustrerade över det här systemet, och framför allt dom här listorna som vi har fått centralt uppifrån, där man säger att det här ska vara förprofilerade personer, de här bör vara aktuella för Krom, och det är så många som inte är det. Vi lägger väldigt mycket tid på att ringa personer som inte är aktuella.

(Intervju med förmedlare 5)

7.3.3 Profileringsverktyget används ofta flera gånger

Som vi tidigare har påtalat händer det att profileringsverktyget används flera gånger för en och samma person (se avsnitt 7.2.3). Flera av förmedlarna som vi har intervjuat säger att detta är nödvändigt om det visar sig att uppgifterna om sökande som finns i ärendehanteringssystemet är ofullständiga eller felaktiga. Då lägger förmedlarna in de korrekta uppgifterna och startar en ny bedömning. Några förmedlare menar att det är ganska vanligt att de behöver göra det. En förmedlare uppskattar till exempel att ofullständiga eller felaktiga uppgifter förekommer så ofta som i en tredjedel av fallen.

Ett problem som har uppstått i samband med ”omprofileringar” är att utfallet inte alltid blir detsamma trots att förmedlaren inte ändrat några uppgifter om den sökande. En av de intervjuade förmedlaren tror att det beror på det experimentella upplägget som bland annat innebär att slumpen avgör utfallet för sökande som ligger nära gränsen för att tillhöra målgruppen för Krom (se avsnitt 3.4.1).⁵⁸ Enligt förmedlaren är det inte tydligt hur dessa ärenden ska hanteras, det vill säga om det första eller sista utfallet ska gälla. Förmedlaren betonar också att hen inte vet om det är ett vanligt förekommande problem.

Ingen av förmedlarna som vi har intervjuat har använt profileringsverktyget i ett uppföljande samtal med en sökande som har genomgått profileringen vid ett tidigare tillfälle (och som vid den tidpunkten inte ansågs tillhöra målgruppen för Krom). Några PDM-förmedlare säger att de förvisso bokar in uppföljande samtal med sökande som bedömts stå för nära arbetsmarknaden, men samtalen ligger nästan ett år framåt i tiden på grund av det stora inflödet av nyinskrivna. På lokalkontoren verkar det inte finnas någon generell riktlinje som anger när det är aktuellt att göra en ny bedömning av sökande som vid den första bedömningen inte tillhörde målgruppen. En del intervjupersoner har uppfattat det som att det står förmedlarna fritt att själva välja hur länge de väntar. Andra har tolkat det som att verktyget ska användas igen när de behöver göra en ny arbetsmarknadspolitisk bedömning. En intervjuperson säger att förmedlarna på det aktuella kontoret har efterfrågat information om när de bör göra en ny bedömning i de fall verktyget har sagt nej, men att de inte har fått något svar.

7.3.4 Vanligt att förmedlarna inte håller med om profileringsverktygets utfall

Alla intervjuade förmedlare förutom en (av 14) upplever att utfallet från profileringen ibland krockar med deras egen bedömning. De allra flesta menar att det

⁵⁸ Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen är slumpmässigheten numera låst under en period, vilket innebär att detta inte längre kan påverka utfallet av profileringar som görs i nära tid till varandra.

händer ganska ofta, men ett par förmedlare säger att det inte är särskilt vanligt. Den förmedlare som inte har upplevt krockar arbetar på ett PDM-kontor och säger att hen inte har hunnit handlägga så många Krom-ärenden ännu.

Merparten av förmedlarna anger att de flesta krockar uppstår när de själva tycker att sökande skulle bli hjälpt av Krom, men profileringen säger nej. Ett par förmedlare lyfter särskilt fram ungdomar. Förmedlarna menar då att många ungdomar skulle gynnas av Krom eftersom de har begränsad erfarenhet av att söka jobb och begränsade kunskaper om hur arbetsmarknaden fungerar, men att profileringsverktyget säger nej på grund av att inskrivningstiden är för kort. Det finns också förmedlare som inte lyfter fram ungdomar specifikt, men som tycker att inskrivningstiden ges för stor vikt vid profileringarna.

Några förmedlare menar att det är lika vanligt att krockar uppstår när utfallet är ja som när utfallet är nej. En av dessa förmedlare citeras nedan. Som framgår av citatet tycker förmedlaren att profileringsutfallet är oförutsägbart, en upplevelse som förmedlaren upplever att hen delar med sina kollegor:

Intervjuare: Du och dina kollegor, tycker ni likadant i det här eller, vet du hur kollegorna uppfattar det?

Förmedlare: Jag tror att jag kan säga att åtminstone de flesta tycker lika som jag. Och vi diskuterar ju mycket därför att det kan ju vara att jag får nej på en kund, eller tvärtom, och man bara hur fungerar systemet här liksom? Man kan inte riktigt räkna ut varför man fick det beslut som man fick. Om vi fick ja eller nej.

Intervjuare: Det finns någon oförutsägbarhet här?

Förmedlare: Ja, ibland kan man inte riktigt förstå vad det är som väger över om man fick ett nej till exempel. Utan när man då ser på kundens historia, det kan ju vara så att den här personen har varit in och ut flera gånger hos oss på AF, skrivits ut för korta anställningar, vad är det som brister? Och så kommer det fram en massa information om kunden som jag skulle vilja mata in för att jag ska kunna, för jag bedömer ju att den här kunden skulle vara jättebehjälplig av att få gå Rusta och matcha och få det här extra stödet, han är inte självgående.

(Intervju med förmedlare 10)

Bara en förmedlare tycker att krockar oftast uppstår när profileringens utfall är ja, medan förmedlaren anser att Krom inte är en lämplig insats. Det handlar då enligt denna förmedlare till exempel om arbetssökande som inte har tillräckliga kunskaper i svenska för att kunna tillgodogöra sig tjänsten. Det finns även andra förmedlare som menar att det händer att verktyget säger ja till nyanlända personer som de själva tror kommer att ha svårt att nå målen för Krom, till exempel på grund av bristande språkkunskaper.

Att det uppstår krockar mellan förmedlarens bedömning och profileringsverktygets utfall är egentligen inte konstigt. Profileringsverktyget utnyttjar en mängd information som arbetsförmedlaren inte har tillgång till, samtidigt som förmedlaren kan ha kunskaper om den arbetssökande som inte fångas i profileringen (t.ex. information om hälsa och språkkunskaper). Om arbetsförmedlaren alltid var överens med profileringen, eller om förmedlarens bedömning alltid övertrumfade utfallet från profileringen, skulle rimligen det mesta av poängen med profileringsverktyget gå förlorad. Det här är en svår balansgång att hantera, eftersom det är viktigt att förmedlarna (och de arbetssökande) har förtroende för systemet med profileringar. Om det ofta finns skillnader som förmedlaren har svårt att förstå, finns det en risk för att verktygets legitimitet försämras. Då är det centralt att arbetsförmedlarna har kunskap om profileringsystemet (och motiven bakom detta) och känner sig trygga med i vilka situationer de kan göra avsteg från utfallet (se vidare diskussioner i avsnitt 7.3.5 och 7.3.6 nedan).

7.3.5 Förmedlarna säger att de följer riktlinjerna om anvisningar till Krom

Arbetsförmedlarna ska som huvudregel följa profileringens utfall. Det framgår av Arbetsförmedlingens handläggarstöd. Det finns dock möjlighet till undantag som innebär att sökande inte ska placeras i tjänsten trots att profileringen har sagt ja. Det gäller exempelvis om sökande har kommande heltidsjobb, heltidsstudier eller föräldraledighet inom tre månader⁵⁹, har låg aktivitetsförmåga och behöver andra insatser eller behöver delta i det förstärkta samarbetet med Försäkringskassan. Det kan också vara så att profileringens utfall blir ”Krom nej”, men att förmedlaren ändå menar att det finns särskilda skäl som innebär att Krom bör övervägas. Då ska förmedlarna ta stöd av en särskild arbetsgrupp som avgör om avsteg kan göras. Även detta framgår av handläggarstödet (Arbetsförmedlingen 2020a).

De intervjuade förmedlarna känner till och säger att de nästan alltid håller sig till riktlinjerna. Detta kan exemplifieras med citatet nedan. Som framgår av citatet så menar den här arbetsförmedlaren att hen i regel följer verktygets utfall, även om det krockar med den egna bedömningen. Förmedlaren lyfter också fram vilka möjligheter som finns att göra avsteg från verktygets rekommendation:

Intervjuare: Använder ni alltid profileringsverktyget för att avgöra om de arbetssökande ska anvisas till Krom?

⁵⁹ För tidsperioden då intervjuerna genomfördes gällde tre månader. Detta har därefter ändrats till en månad.

Förmedlare: Ja det går inte annars, vi får inte göra på annat sätt. Nej. Ibland, nu sitter jag med två ärenden, det är ungdomar som får nej, nej, nej hela tiden och jag får inte gå emot den bedömningen. Men då har vi beslutsstöd på rådgivningen som vi kan mejla ifall vi inte håller med om bedömningen och om de bedömer, då kan jag gå emot det här. Men annars får vi inte det, vi måste göra som det står.

Intervjuare: Men det finns inget jättestort utrymme att göra avsteg från den här rekommendationen som verktyget ger?

Förmedlare: Inte när det gäller att bevilja men däremot för att säga nej, där finns olika varianter, där får vi göra avsteg, men inte när det gäller att ge.

Intervjuare: Finns det tydliga instruktioner om när det är okej att säga nej fast verktyget sagt ja?

Förmedlare: Ja precis. När personen Krom:as i systemet, då finns det en variant, att kunden kommer inte erbjudas Krom och då ska man klicka i det och då kommer en lista på det som vi måste välja [...]

Intervjuare: Så det är ganska tydligt för dig när det är okej att säga nej när verktyget har sagt ja?

Förmedlare: Precis.

(Intervju med förmedlare 2)

I sammanhanget är det värt att påminna att vår analys av registerstatistik trots allt visar att det finns klara skillnader mellan profilerat och faktiskt utfall (se avsnitt 7.2.5). De allra flesta av de intervjuade förmedlarna säger också att de har beslutat att sökande inte ska placeras i Krom trots att profileringens utfall är ”Krom ja”. Enligt intervjusvaren har i dessa fall någon av situationerna om möjliga avsteg som anges i handläggarstödet varit aktuella, till exempel att sökande säger att hen ska börja ett heltidsjobb inom tre månader. De giltiga orsakerna till ett avsteg från utfallet ”Krom ja” är på förhand inlagda i handläggningssystemet. En förmedlare lyfter dock fram möjligheten att ange alternativet ”Annan orsak”. I handläggningsstödet ges exempel på när detta alternativ går bra att använda (Arbetsförmedlingen 2020a), men förmedlaren menar att det är möjligt att alternativet ibland används friare.

Några förmedlare som vi har intervjuat har hört av sig till den särskilda arbetsgruppen när de har gjort bedömningen att Krom vore lämpligt för en sökande, trots att verktyget har sagt nej. Ingen av dessa förmedlare har fått arbetsgruppens godkännande att göra avsteg från profileringens utfall. En uppfattning bland flera av förmedlarna är att arbetsgruppen är strikt och sällan tillåter avsteg, och att arbetsförmedlarna därför drar sig för att höra av sig till arbets-

gruppen. En av förmedlarna menar vidare att det i en stressig arbetssituation är för krångligt och tidskrävande att höra av sig till gruppen; då är det lättare att hålla sig till utfallet från profileringen.

Ungefär hälften av de intervjuade förmedlarna nämner inte arbetsgruppen som kan besluta om avsteg från bedömningsstödet när vi frågar om möjligheten att placera en person i Krom trots att verktyget har sagt nej. Vissa av dessa menar att det aldrig är möjligt att gå emot bedömningsstödet om utfallet är ”Krom nej”.

7.3.6 För- och nackdelar med profileringen enligt förmedlarna

De intervjuade förmedlarna ser både för- och nackdelar med att fatta beslut med stöd av profileringsverktyget. Många förmedlare tycker att själva grundtanken, att i beslutsfattandet ta hjälp av ett statistiskt verktyg, är bra. Den åsikten finns även bland förmedlare som inte tycker att det aktuella verktyget fungerar helt bra i praktiken. Att bedömningarna blir rättssäkra och enhetliga är fördelar som flera förmedlare lyfter fram. En annan fördel som nämns är att handläggningen blir lättare och går snabbare än när förmedlaren gör bedömningen på egen hand. Det finns också förmedlare som är positiva till att profileringen tar hänsyn till så många faktorer. Andra fördelar som ett par förmedlare nämner är att profileringsverktyget tydliggör när individen själv ansvarar för att försöka lösa sin arbetslöshetssituation och att det kan vara lättare att säga nej till en insats när det finns ett utfall från profileringen att hänvisa till.

Bland nackdelarna som nämns i intervjuerna kan lyftas fram att det är en spridd uppfattning bland förmedlarna att det är problematiskt att utfallet så ofta krockar med deras egna bedömningar. Särskilt vanligt är att verktyget säger nej trots att förmedlaren bedömer att sökande skulle bli hjälpt av Krom. De allra flesta av förmedlarna tycker att det borde finnas större möjligheter att göra avsteg från verktygets utfall. En förmedlare anser att det är särskilt angeläget under tiden profileringsverktyget utvecklas, eftersom det inte går att vara säker på att det fungerar som det är tänkt. Flera förmedlare menar att avsteg kan vara motiverat då det kan finnas andra faktorer som påverkar om en sökande skulle bli hjälpt av Krom eller inte, än de som profileringen kan ta hänsyn till. Det kan till exempel handla om personliga egenskaper och tidigare erfarenheter av att söka jobb. Det kan också handla om huruvida det finns någon annan insats som Arbetsförmedlingen kan erbjuda och som skulle passa bättre än Krom för den sökande. Förmedlaren som citeras nedan menar till exempel att det inte alltid finns något bättre alternativ för personer som har svårt att tillgodogöra sig myndighetens digitala tjänster. Som framgår av citatet tycker denna förmedlare, precis som många andra, att grundtanken är bra men önskar att det fanns större möjligheter att göra avsteg:

Intervjuare: Vad tänker du kring profileringsverktyget annars, ser du några styrkor och svagheter med det? Det här att bedömningen görs av ett statistiskt verktyg och att inte ni får påverka?

Förmedlare: Ja det finns ju både för- och nackdelar. Så är det ju. På något sätt så tror jag ju ändå på själva saken i sig, att man plockar uppgifter och liksom... Det blir ju på något sätt mer rättssäkert och mer enhetligt än om en människa ska göra enbart bedömningen. Men det kan ju vara bra att vi får avvika ibland från det för det finns uppgifter, tänker jag, som ett system kanske inte kan känna av, som vi som professionella kan snappa upp och uppfatta i samtalet. Så det är ju både för- och nackdelar.

Intervjuare: Vad skulle det kunna vara som ni skulle vilja ta hänsyn till, som systemet inte fångar upp?

Förmedlare: Som jag sa, till exempel om den säger nej för den har tagit på fakta om man säger, men sen så finns det inte med i fakta att de kanske inte kan ta till sig saker digitalt, alltså våra självservicejänster. Om man inte har cv och personligt brev till exempel så kanske man vill ha mänsklig hjälp för att starta upp det där och det kan ju vi snappa upp i ett samtal, men vi kan ju inte... Och där är vi ju begränsade i vad vi kan erbjuda om man säger. Det är ju tätare uppföljningar, naturligtvis, och så där men det vi kunde erbjuda på PDM förut var också återkoppling på cv och personligt brev, men det finns inte, det är nedlagt just nu. Så det kan vara sådana saker som inte snappas upp i systemet, som handlar om själva individens kapacitet att ta till sig digitala tjänsten och att man aldrig har sökt jobb förut.

(Intervju med förmedlare 14)

Några förmedlare är också kritiska till de kompletterande frågorna som arbetsförmedlarna måste ställa till alla sökande *efter* den statistiska profileringen (Arbetsförmedlingen 2020b). Några av frågorna är enligt förmedlarna viktiga. De kan fånga upp situationer då Krom inte ska erbjudas trots att verktyget sagt ja, till exempel om sökande ska börja arbeta eller studera inom en snar framtid. Men andra frågor har förmedlarna svårt att se nyttan av eftersom svaren, enligt deras tolkning, inte har någon betydelse för huruvida sökande kan placeras i Krom eller inte. Det gäller till exempel frågor om hur många jobb den sökande tror att hen kommer att söka framöver och om tidigare arbetsinkomst. Arbetsförmedlarna verkar inte ha fått någon information om varför de här frågorna ska ställas.

7.3.7 Val av leverantör

Krom upphandlas genom lagen (2008:962) om valfrihetssystem och genom lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen. Det betyder att den arbetssökande kan välja vilken leverantör som ska utföra tjänsten bland de aktörer som Arbetsförmedlingen har godkänt och tecknat avtal med. Arbetsförmedlingen ska informera om samtliga leverantörer de har kontrakt med. Informationen ska vara lätt att förstå och lättillgänglig, samt saklig, relevant och jämförbar. Arbetsförmedlingens (2020b) interna riktlinjer anger vidare att den arbetssökande ska informeras om att hen i första hand ska göra ett aktivt val och att förmedlarna inte får lämna några rekommendationer om en leverantör till sökande. Det framgår också att sökande ska få tid att läsa på om tjänsten och om de olika leverantörerna.

Våra intervjuer med arbetsförmedlare indikerar att förmedlarna agerar på ett likartat sätt vad gäller de arbetssökandes val av leverantör: Arbetsförmedlarna säger att de är passiva i valsituationen och hänvisar Krom-deltagarna till Arbetsförmedlingens hemsida med information om tjänsten och de olika leverantörerna. De uppmanar också de sökande att höra av sig direkt till leverantörerna. Det händer att de arbetssökande vill ha hjälp att välja leverantör. Nästintill alla förmedlare menar att de aldrig lämnar någon rekommendation om leverantör, även om den sökande ber om det. En av arbetsförmedlarna som vi har intervjuat säger dock att det har hänt att hen har hjälpt till och lämnat rekommendationer i sådana fall. Hur lång tid Krom-deltagarna får på sig att göra sitt val varierar, men i regel inte mer än cirka tio dagar.

7.4 Deltagarsammansättning

Tabell 6 visar individegenskaper hos dem som påbörjat Krom, uppdelat i tre olika tidsperioder: hela tidsperioden (kolumn 1), perioden med systemfelet i profileringsverktyget (kolumn 2) och perioden efter systemfelet (kolumn 3). Tanken är att studera om systemfelet (se avsnitt 3.2.4) kan ha påverkat vilka som börjat i Krom. Det är framförallt sökande med utländsk bakgrund och/eller funktionsnedsättning som kan ha påverkats. Det finns dock även andra faktorer vid sidan av systemfelet som kan generera skillnader mellan tidsperioderna. Till exempel ändrades nivågränserna i profileringsverktyget den 26 maj och den 8 december. Dessutom kan sammansättningen av nyinskrivna ha förändrats i spåren av corona och den konjunkturnedgång som följde.

Ungefär 60 procent av Krom-deltagarna är män, en andel som är liknande i de tre kolumnerna. Inte heller ålderssammansättningen tycks skilja sig åt mellan tidsperioderna: en genomsnittlig Krom-deltagare är drygt 38 år, knappt var femte deltagare är under 25 år och två tredjedelar är 25–54 år. Sett över hela perioden

har 41 procent av deltagarna grundskoleutbildning, 36 procent gymnasieutbildning och 23 procent eftergymnasial utbildning. Skillnaderna i utbildningsnivå mellan tidsperioderna är små, men andelen med endast grundskoleutbildning är lägre efter den 1 september.

Tabell 6 Genomsnittliga egenskaper för deltagare i Krom, olika tidsperioder (andelar om inte annat anges)

	Hela tidsperioden (30/3 – 31/12)	Före 31 augusti (30/3 – 31/8)	Efter 31 augusti (1/9 – 31/12)
Man	0,59	0,58	0,60
Ålder (medelvärde)	38,5	38,8	38,2
–24 år	0,18	0,18	0,19
25–54 år	0,66	0,68	0,65
55– år	0,16	0,15	0,16
Utbildningsnivå			
Grundskola	0,41	0,43	0,39
Gymnasium	0,36	0,33	0,38
Eftergymnasial	0,23	0,24	0,23
Födelseland			
Sverige	0,33	0,30	0,35
Europa	0,09	0,06	0,10
Utanför Europa	0,59	0,64	0,55
Funktionshinder	0,04	0,04	0,05
Inskrivningstid dagar (median)	548	797	415
0–4 månader	0,20	0,11	0,25
4–24 månader	0,39	0,36	0,41
2–4 år	0,20	0,29	0,15
4– år	0,21	0,24	0,19
Ramprogram			
JOB	0,45	0,58	0,37
UGA	0,12	0,11	0,12
Etablering	0,02	0,04	0,01
Antal observationer	6 748	2 603	4 145

Not: Beskrivande statistik för deltagarna i Krom i olika tidsperioder, baserat på data från Arbetsförmedlingen. JOB står för Jobb- och utvecklingsgarantin, UGA för Jobbgarantin för ungdomar och Etablering för Etableringsprogrammet.

Var tredje deltagare är född i Sverige och runt 60 procent är födda utanför Europa. Andelen födda utanför Europa är påtagligt lägre efter den 1 september, vilket troligen hänger samman med systemfelet som då åtgärdades. En viktig del av felet hade just att göra med födelselandsbakgrund, där utrikes födda bedöm-

des som svenskfödda vid profileringen. Det kan ha inneburit att utrikes födda med svag förankring på arbetsmarknaden bedömdes som svenskfödda i profileringen. Därmed skulle de ha ansetts stå närmare arbetsmarknaden än vad de i själva verket gjorde. Det kan i sin tur ha inneburit att utrikes födda i för stor utsträckning anvisades till Krom trots att de egentligen stod för långt ifrån arbetsmarknaden för att kvala in i tjänsten.

Systemfelet medförde även att bedömningar med avseende på funktionsnedsättning blev felaktiga, men detta tycks inte på något märkbart sätt slagit igenom i deltagarsammansättningen. Ungefär 4 procent av deltagarna har en dokumenterad funktionsnedsättning, en andel som är ungefär lika stor före och efter att systemfelet åtgärdats.

Tabell 6 visar också att inskrivningstidens längd när de arbetssökande börjar Krom skiljer sig kraftigt åt mellan de olika tidsperioderna, vilket sannolikt hänger samman med att nivågränserna justerades den 26 maj och att fler personer med kortare inskrivningstider då tilläts delta i Krom. Efter den 31 augusti ökade andelen med kortare inskrivningstid än fyra månader från 11 till 25 procent. Även om median-inskrivningstiden minskat kraftigt (från 797 till 415 dagar) hade så många som var femte deltagare varit inskriven på Arbetsförmedlingen i fyra år när Krom påbörjades även efter den 1 september.

Många av deltagarna i Krom är inskrivna i något av ramprogrammen när de påbörjar Krom, de allra flesta i Jobb- och Utvecklingsgarantin (JOB). Före den sista augusti var andelen i ramprogrammen ca 70 procent, och efter den 1 september 50 procent. Skillnaderna hänger sannolikt samman med att nivågränserna justerades i maj, men vi noterar att deltagare i ramprogrammen utgjorde hälften av Krom-deltagarna även under hösten.

I Tabell 7 jämför vi deltagarsammansättning i Krom med deltagarsammansättningen i Stom, samt studerar skillnader i deltagarsammansättning mellan de olika nivåerna i Krom. Vi gör detta för deltagare som påbörjat Krom respektive Stom 1 september–31 december 2020. Man ska komma ihåg att Kroms målgrupp ska vara bredare och inkludera fler personer som står längre från arbetsmarknaden. Krom och Stom finns även på olika arbetsmarknader. Eventuella skillnader i deltagarsammansättning mellan Krom och Stom kan därför delvis bero på att gruppen arbetssökande kan se olika ut i olika delar av Sverige och att förutsättningarna på de lokala arbetsmarknaderna kan variera.

Tabell 7 Genomsnittliga egenskaper för deltagare som påbörjar Stom respektive Krom, totalt och efter nivå, 1 september–31 december 2020 (andelar om inte annat anges)

	Stom	Krom	Krom Nivå A	Krom Nivå B	Krom Nivå C
Man	0,55	0,60	0,62	0,61	0,56
Ålder (medelvärde)	37,9	38,2	36,7	39,1	39,1
–24 år	0,20	0,19	0,27	0,15	0,13
25–54 år	0,65	0,65	0,58	0,67	0,72
55– år	0,15	0,16	0,15	0,18	0,15
Utbildningsnivå					
Grundskola	0,27	0,39	0,35	0,37	0,46
Gymnasium	0,47	0,38	0,43	0,39	0,32
Eftergymnasial	0,26	0,23	0,22	0,24	0,22
Födelseland					
Sverige	0,43	0,35	0,47	0,34	0,21
Europa	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10
Utanför Europa	0,47	0,55	0,42	0,56	0,69
Funktionshinder	0,08	0,05	0,02	0,04	0,08
Inskrivningstid dagar (median)	328	415	349	526	422
0–4 månader	0,23	0,25	0,26	0,25	0,23
4–24 månader	0,48	0,41	0,49	0,33	0,38
2–4 år	0,13	0,15	0,13	0,16	0,15
4– år	0,16	0,19	0,11	0,25	0,23
Ramprogram					
JOB	0,34	0,37	0,33	0,42	0,36
UGA	0,14	0,12	0,18	0,08	0,09
Etablering	0,02	0,01	0,01	0,02	0,02
Antal observationer	64 167	4 145	1 564	1 270	1 311

Not: Beskrivande statistik för deltagarna i Krom och i Stom i övriga delar av landet, baserat på data från Arbetsförmedlingen. JOB står för Jobb- och utvecklingsgarantin, UGA för Jobbgarantin för ungdomar och Etablering för Etableringsprogrammet.

Av Tabell 7 framgår att både en genomsnittlig Krom-deltagare och en genomsnittlig Stom-deltagare är 38 år. Krom-deltagarna är, i jämförelse med Stom-deltagarna, i något högre utsträckning män (60 jämfört med 55 procent), de har lägre utbildningsnivå (39 jämfört med 27 procent har endast grundskoleutbildning), är oftare födda utanför Europa (55 jämfört med 47 procent) och är i något lägre utsträckning funktionsnedsatta (5 jämfört med 8 procent). Inskrivningstiderna är i genomsnitt längre bland Krom-deltagarna (415 dagar) än Stom-deltagarna (328 dagar). Det betyder att resultaten motsvarar de förväntade vad avser utbildnings- och födelselandsbakgrund samt inskrivningstider, givet målet

att Krom-deltagare i genomsnitt ska befinna sig längre från arbetsmarknaden än Stom-deltagare. Slutligen ser vi att ungefär lika många var inskrivna i ramprogrammen när de påbörjade tjänst hos leverantör.

Tanken är att deltagarna i nivå C ska stå längre från arbetsmarknaden, vilket motiverar den högre ersättningen till leverantörerna. Om vi jämför deltagarsammansättningen mellan nivåerna i Krom, visar resultaten i Tabell 7 också att deltagare i nivå C i många fall har egenskaper som generellt brukar indikera att de står längre från arbetsmarknaden relativt deltagare i nivå A och B: de har kortare utbildning, fler är födda utanför Europa och fler har en funktionsnedsättning. Däremot har inskrivningstiderna ett mönster som är svårare att förstå: de genomsnittliga inskrivningstiderna är (klart) längre i nivå B än i nivå C, vilket också är i linje med analysen i avsnitt 7.2.

Vi kan vidare jämföra deltagarsammansättningen i de olika Krom-nivåerna med deltagarna i Stom. En sådan jämförelse visar att inskrivningstiderna i Stom och Kroms nivå A är relativt likartade, och att deltagarna i både nivå B och C i Krom har betydligt längre inskrivningstider än Stom-deltagare. Det indikerar att en genomsnittlig deltagare i både nivå B och C står längre ifrån arbetsmarknaden än en genomsnittlig Stom-deltagare. Det stöds också av att de i genomsnitt har lägre utbildningsnivå och i högre grad är utrikes födda än Stom-deltagarna. Det får anses vara i linje med intentionen för Krom.

7.5 Sammanfattning

I det här avsnittet har vi på flera sätt undersökt vägarna in i Krom. Vi har analyserat hur profileringsverktyget används för att bedöma om en arbetssökande är lämplig för Krom, det vill säga hur verktygets utfall ("jobbchans") sätts i relation till tidpunkten för profilering genom nivågränser. Vi noterar att personer med *längre* inskrivningstider (som alltså står längre från arbetsmarknaden) måste ha *högre* jobbchanser för att komma ifråga för Krom. Vi har visat att anledningen till detta mönster är att profileringsverktyget inte riktigt tar hänsyn till inskrivningstid på ett korrekt sätt – verktyget överskattar jobbchansen bland arbetssökande med långa inskrivningstider. Nivågränserna syftar till att korrigera för detta, men de lyckas inte fullt ut. En konsekvens blir att vissa långtidsarbetslösa anvisas till Krom trots att deras faktiska jobbchanser förmodligen är lägre än de krav och mål som ställts upp för Krom.

Nivågränserna utgör en bindande restriktion för vilka personer som kan komma ifråga för Krom; en arbetssökande kan i princip inte anvisas till Krom om inte verktyget ger bedömningen "Krom Ja". Vi har visat att nivågränserna varierat kraftig under 2020. Det har haft stor betydelse för antalet arbetssökande som anvisats till Krom och för hur nära arbetsmarknaden deltagarna i de olika

Krom-nivåerna står. Vidare tycks Arbetsförmedlingen i vissa tidsperioder infört andra nivågränser än man avsett, vilket troligen medfört att färre personer har kunnat anvisas till Krom, och att de som har kunnat anvisas står längre från arbetsmarknaden än vad som var tanken. Allt detta påverkar hur man ska se på vad som är en rimlig ersättning till leverantörerna: Vilken deltagarsammansättning är tänkt att svara mot det befintliga ersättningssystemet?

Vägarna in i Krom ser annorlunda ut för dem som redan var inskrivna på Arbetsförmedlingen när tjänsten infördes, jämfört med dem som nyregistrerats efter den 30 mars. En betydligt större andel av inflödet profileras jämfört med redan inskrivna, men av dessa är det klart färre som får bedömningen ”Krom Ja”. Att inte fler bland de som redan är inskrivna på Arbetsförmedlingen har profilerats har sannolikt delvis att göra med att dessa måste kontaktas för profilering. Det innebär ett tidsödande arbete som enligt förmedlarna i våra intervjuer prioriterades ner på kontoren i samband med det stora inflödet av arbetssökande i spåren av corona. De så kallade förprofileringarna har i begränsad utsträckning använts. De har inte heller varit särskilt träffsäkra. Våra intervjuer med förmedlarna visar dessutom att förprofileringarna har vållat en del frustration lokalt.

Arbetsförmedlarna menar att de oftast följer verktygets rekommendation, även om det är vanligt att de inte håller med om bedömningen. Vi visar att detta gäller i de fall då verktyget gör bedömningen ”Krom Nej”. Däremot gör förmedlarna trots allt en hel del avsteg när utfallet är ”Krom Ja” – ungefär 65 procent av dem som får utfallet ”Krom Ja” av profileringsverktyget påbörjar tjänsten. I den mån det handlar om att förmedlarna ser saker hos de arbetssökande som verktyget inte fångar, till exempel hälsorelaterade aspekter eller bristande språkkunskaper, är det förmodligen önskvärt att de kan förbättra den arbetsmarknadspolitiska bedömningen. Det stora antalet avsteg indikerar dock att verktyget inte fungerar ändamålsenligt, eller att förmedlare gör avsteg av anledningar som kanske inte är motiverade.

En genomsnittlig Krom-deltagare är drygt 38 år. Ungefär 60 procent är män, 40 procent har endast grundskoleutbildning och 60 procent är födda utanför Europa. Ungefär 40 procent hade varit arbetslösa mer än två år när de påbörjade Krom. En genomsnittlig Krom-deltagare står längre från arbetsmarknaden än en genomsnittlig Stom-deltagare, vilket är i linje med ambitionen med att Krom ska rikta sig till en bredare målgrupp. Det systemfel som drabbade profileringsverktyget tycks ha inneburit att fler utomeuropeiskt födda anvisades till tjänsten under perioden före den 1 september.

8 Innehållet i Krom

En tanke med Krom har varit att reglera innehållet i tjänsten i relativt liten grad i syfte att låta leverantörerna själva i så stor utsträckning som möjligt utforma stödet till de arbetssökande. I det här avsnittet studerar vi vilket stöd Krom-deltagarna får av leverantörerna utifrån information i de periodiska rapporterna (avsnitt 8.1) och med hjälp av intervjuer med handledare och arbetsförmedlare (avsnitt 8.2). Avsnitt 8.3 sammanfattar våra slutsatser.

8.1 Aktiviteter enligt de periodiska rapporterna

Enligt förfrågningsunderlaget har en deltagare i Krom rätt till ett individuellt utvecklingsmöte om minst 30 minuter var 14:e dag och därutöver individuellt anpassade aktiviteter varje vecka (se också avsnitt 3.3). En naturlig del i en uppföljning av Krom är att kartlägga förekomst och omfattning av individuella utvecklingsmöten och olika typer av individuellt anpassade aktiviteter. Tyvärr går det inte, så vitt vi kan bedöma, att ta fram pålitlig information om detta i den data från de periodiska rapporterna som vi har fått tillgång till från Arbetsförmedlingen.⁶⁰ Från ett uppföljnings- och utvärderingsperspektiv är det viktigt att veta vilket stöd som deltagarna i Krom får. Därför är det angeläget att fundera igenom om de periodiska rapporterna verkligen samlar in ändamålsenlig information. Vid ett sådant övervägande är det nödvändigt att väga leverantörernas kostnader av detaljerade krav på uppgiftslämnande mot de behov som finns av att följa upp och utvärdera de aktiviteter som ges.

Vissa statistiska analyser av innehållet i Krom kan vi trots allt genomföra på ett trovärdigt sätt. Nedan studerar vi hur många kontakter de arbetssökande har haft med sin leverantör (8.1.1) och vilka av de valbara insatserna som givits under dessa kontakter (8.1.2).

8.1.1 Antal kontakter med leverantör

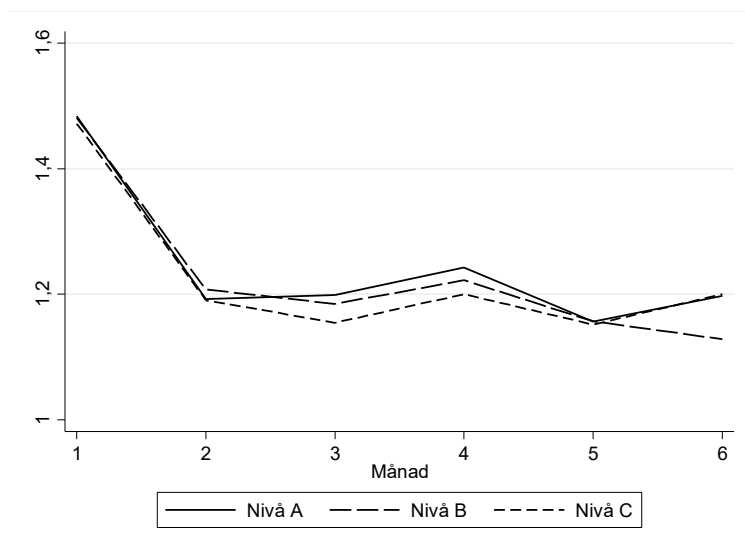
Figur 14 visar antal kontakter mellan deltagarna och leverantörerna. I genomsnitt har en deltagare kontakt med leverantören omkring 1,5 gånger under den första

⁶⁰ Det är oklart om det går att ta fram omfattningen av olika aktiviteter på ett trovärdigt sätt. Vi har varit i kontakt med Arbetsförmedlingen i syfte att bättre kunna förstå innehållet i de periodiska rapporterna. Så som vi tolkar den information som finns, så rapporterar leverantörerna in de tillfällen då de haft kontakt med den arbetssökande (datum) och hur länge denna kontakt varade. Under detta tillfälle kan sedan ett antal olika aktiviteter ha genomförts. Alla aktiviteter har en tid kopplat till sig. Men vi kan dock inte i data avgöra om leverantören särredovisat tid för respektive aktivitet, eller redovisat den totala tiden för kontakten upprepade gånger. Datastrukturen indikerar att olika leverantörer har valt olika sätt att redovisa tid på. Utifrån den information och de data vi har i dagsläget är det därför vår bedömning att vi inte kan identifiera omfattningen av de olika aktiviteterna.

månaden. Från och med den andra månaden varierar genomsnittligt antal kontakter runt 1,2 gånger per månad. Skillnaderna mellan nivåerna är relativt små, med en tendens till att antalet kontakter är något lägre för deltagare i nivå C jämfört med nivå A och B, trots att arbetssökande i nivå C har de sämsta jobbchanserna. Att deltagarna har fler kontakter med leverantören under den första månaden hänger sannolikt samman med att det är under den initiala fasen som den arbetssökande kartläggs och den individuella utvecklingsplanen upprättas.

Vi noterar att antalet kontakter är lägre än vad som är obligatoriskt i tjänsten (se avsnitt 3.3). Vi kommer även i avsnitt 8.2 visa att leverantörerna uppger att de har kontakt med deltagarna minst varannan vecka. Huruvida resultaten i Figur 14 drivs av mätproblem i de periodiska rapporterna, att leverantörerna inte rapporterar in alla sina kontakter, att de periodiska rapporterna inte återspeglar den faktiska kontaktfrekvenserna eller att kontaktfrekvensen faktiskt inte är högre än vad som framgår av Figur 14 är en viktig fråga som behöver redas ut. Som framgår ovan finns det sannolikt potential att dokumentera aktiviteterna i de periodiska rapporterna bättre.

Figur 14 Genomsnittligt antal kontakter med leverantör för Krom-deltagare, efter nivå och per månad hos leverantör



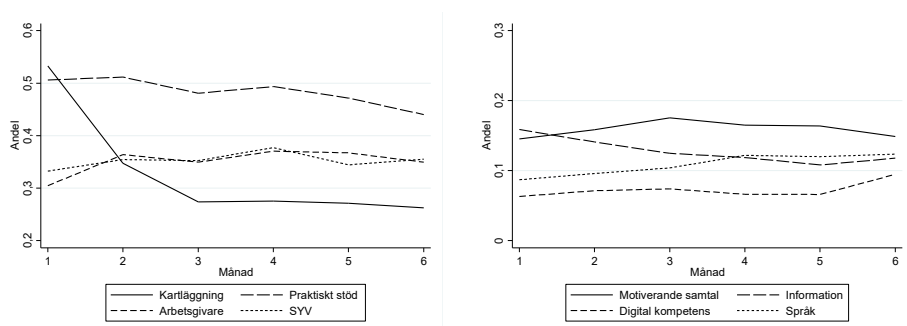
Not: Figuren visar genomsnittligt antal kontakter med leverantör så som de redovisas enligt de periodiska rapporterna.

8.1.2 Individuellt anpassade aktiviteter

Av Figur 15 framgår hur stor andel av deltagarna som fått ta del av olika individuellt anpassade aktiviteter, så som de mäts i de periodiska rapporterna. Vi visar förekomsten av aktiviteterna efter månad hos leverantör.

Den vänstra panelen i Figur 15 visar att *Praktiskt stöd kopplat till jobbsökande* är den vanligaste aktiviteten. Närmare hälften av deltagarna får denna typ av stöd hos leverantören. Drygt hälften av deltagarna fick ta del av *Kartläggning* under den första månaden, men andelen minskar därefter till knappt 30 procent. *Kontakter med arbetsgivare och andra relevant aktörer* och *Studie- och yrkesvägledning* är andra vanligt förekommande aktiviteter, och ungefär var tredje deltagare får ta del av denna sorts aktiviteter. Notera att skalan i den högra panelen i Figur 15 har lägre nivåer, och att dessa aktiviteter således inte förekommer lika ofta.⁶¹ Vi återkommer i avsnitt 8.2 till hur leverantörerna ser på och beskriver de olika individuellt anpassade aktiviteterna.

Figur 15 Andel av Krom-deltagarna med olika aktiviteter, efter månad hos leverantör



Not: Figurerna visar andelen av dem med periodiska rapporter som har fått ta del av respektive aktivitet, efter månad hos leverantör. Praktiskt stöd är *Praktiskt stöd kopplat till jobbsökande*, Arbetsgivare är *Kontakter med arbetsgivare eller andra relevanta aktörer*, SYV är *Studie- och yrkesvägledning*, Information är *Information om arbetsmarknaden*, Digital kompetens är *Insatser för att stärka den digitala kompetensen*, och Språk är *Stärkta språkinsatser*.

Vi har studerat vilka aktiviteter som ges till deltagarna i de olika nivåerna⁶², och inte funnit några avgörande skillnader förutom att *Stärkta språkinsatser* är vanligare i nivå C. Det är rimligt då andelen utrikes födda är högre i nivå C än i nivå A och B (se Tabell 7). Vi observerar dock vissa skillnader när vi studerar olika deltagargrupper. Förutom att *Stärkta språkinsatser* är fokuserade till utrikes födda, får utrikes födda även mer av *Insatser för att stärka den digitala*

⁶¹ *Insatser hos annan aktör, Kortare utbildningsinsatser och Hälsofrämjande åtgärder* ges till så få deltagare (ca 1 procent) att de inte visas i figuren.

⁶² Av utrymmesskäl redovisar vi inte förekomsten av aktiviteter i olika grupper av arbetssökande eller beroende på Krom-nivå i tabeller eller figurer.

kompetensen. Svenskfödda får mer av Kontakter med arbetsgivare och andra relevanta aktörer, Information om arbetsmarknaden, Kartläggning och Studie- och yrkesvägledning. Mönstret ligger i linje med att svenskfödda generellt sett står närmare arbetsmarknaden. Vi ser också att unga får mer Studie- och yrkesvägledning och mindre Stärkta språkinsatser och att högutbildade får mer Kartläggning och Kontakter med arbetsgivare samt mindre Stärkta språkinsatser och Insatser för att stärka den digitala kompetensen. Även dessa mönster ligger i linje med vad man skulle förvänta sig utifrån gruppernas genomsnittliga avstånd till arbetsmarknaden.

8.2 Arbetet med arbetssökande efter Krom-beslut

Utifrån våra intervjuer redogör vi i det här avsnittet för hur arbetsförmedlare och handledare hos leverantörer arbetar med Krom-ärenden när ett beslut om Krom väl har fattats.

8.2.1 Handledarnas arbete med Krom-deltagare

När en leverantör får information från Arbetsförmedlingen om att en arbetssökande har valt att delta i Krom hos leverantören kallas den arbetssökande till ett första möte med en handledare. De handledare som vi har intervjuat uppger i genomsnitt att de ansvarar för ca 30 deltagare. Det första mötet mellan handledare och deltagare kan se lite olika ut hos olika leverantörer, men vanligen påbörjas kartläggning och upprättande av den individuella utvecklingsplanen redan vid det första tillfället. Vissa leverantörer informerar dock bara om tjänsten vid den första kontakten. Handledarna tar då upp tjänstens syfte och mål, samt ansvarsfördelning mellan handledare och deltagare. En del handledare menar att relevant information kan saknas vid det första mötet; svårigheter eller begränsningar kan upptäckas längre fram. De menar att det är först då det blir tydligt vad individen kan behöva för stöd.

Kartläggningen är ett obligatoriskt moment som ska utmynna i en individuell utvecklingsplan där de aktiviteter som den arbetssökande ska ta del av anges. De flesta handledare som vi har intervjuat har mallar för hur kartläggningen ska gå till. Mallarna syftar till att handledaren ska få en bild av deltagarens utbildning, kompetens, nätverk, erfarenheter, behov och önskemål. Flera handledare beskriver detta som ett viktigt moment som avgör hur de arbetar vidare med den arbetssökande. Vid de första mötena försöker handledaren således identifiera vad deltagaren är intresserad av. Ibland bestäms också vilket mål de arbetssökande ska sträva efter, men inte alltid. Det händer även att delmål formuleras. Ibland ändras de mål som satts upp initialt. Vissa handledare säger till exempel att studier kan

vara något som blir mer intressant efter en tid. Utvecklingsplanen beskriver sedan de aktiviteter som den arbetssökande ska delta i de närmaste veckorna.

Enligt avtalet ska leverantören genomföra ett individuellt utvecklingsmöte med varje deltagare var fjortonde dag. Därutöver ska deltagaren ha ytterligare en aktivitet som innebär ett fysiskt möte varje vecka. På grund av coronapandemin har de fysiska mötena i praktiken varit begränsade under den period vi studerar. Alla handledare vi intervjuat uppger dock att de på något sätt har kontakt med deltagarna individuellt minst varannan vecka. Många menar att de i vissa fall har mer kontakt än så, beroende på deltagarens behov. Notera att de här svaren inte riktigt stämmer överens med vad vi kan se i våra statistiska analyser av data från de periodiska rapporterna (avsnitt 8.1.1). De individuella träffarna kan innehålla någon typ av uppgift som deltagaren ska göra till nästa träff, som att kontakta arbetsgivare, att lägga upp sina ansökningshandlingar på olika bemanningssidor eller att deltagaren ska ta reda på relevanta utbildningsalternativ. Arbetssökande ingår också i detta.

De flesta deltagarna får ta del av någon form av seminarium eller en liknande gruppträff varje vecka, vanligen på distans, enligt intervjuerna med handledarna. Seminarierna kan ha olika teman, exempelvis hur bra ansökningshandlingar formuleras, information om arbetsmarknaden eller hälsorelaterade ämnen som kost och sömn. Några handledare menar att det har varit svårt att få till digitala gruppträffar under pandemin och att de därför istället valt att ha fler individuella kontakter per telefon eller e-post.

Handledarna lyfter förutom kartläggningen fram praktiskt stöd, kontakter med arbetsgivare, vägledning och information om arbetsmarknaden som viktiga aktiviteter inom Krom.⁶³ Därtill kan stöd i digital kompetens och stärkande av deltagarens språkkunskaper tillkomma vid behov. Den här typen av insatser kan ges både vid de individuella träffarna och vid gruppaktiviteterna.

Praktiskt stöd är mycket vanligt och innebär framförallt stöd i jobbsökandet. Det handlar exempelvis om hjälp med CV och personligt brev, där handledaren kan gå igenom vad bra ansökningshandlingar bör innehålla och hur de bör anpassas efter den tjänst som söks. Flera av handledarna lyfter också fram att de ger tips om sidor där de sökande kan registrera sitt CV, om var lediga tjänster annonseras, om olika platstjänster och om hur de kan kontakta arbetsgivare på andra sätt. Aktiviteten innefattar även att hjälpa deltagaren att förbereda sig inför en intervju. Alla handledare vi intervjuat beskriver aktiviteternas innehåll på i princip liknande sätt, men de menar att innehållet kan variera beroende på hur långt den enskilde deltagaren kommit i sitt arbetssökande eller hur mycket egna

⁶³ Detta överensstämmer med vad vi ser i de periodiska rapporterna, se Figur 15.

initiativ hen tar. Från våra intervjuer framgår det inte att leverantörerna skulle ha tydligt olika strategier för hur de jobbar med de arbetssökande.

Aktiviteter som handlar om kontakter med arbetsgivare består oftast i att handledaren använder sitt eget nätverk för att förmedla kontakter till deltagarna. Det kan även helt enkelt innebära att handledaren uppmanar deltagaren att kontakta arbetsgivare för att höra efter om eventuella rekryteringsbehov. En del leverantörer samarbetar med bemanningsföretag eller har en egen bemannings-tjänst. Vissa handledare har också genomfört träffar mellan arbetsgivare och arbetssökande. De arbetsgivarkontakter som leverantörerna under normala omständigheter brukar använda sig av – till exempel studiebesök, mässor och rekryteringsträffar – har varit begränsade under coronapandemin. Flera handledare säger vidare att de marknadsför sig mot arbetsgivare och försöker etablera långsiktiga samarbeten med vissa företag. Det är en strategi för att få resultat i tjänsten och överleva i branschen. En del handledare lyfter dock fram att målgruppen i Krom är mer krävande än exempelvis i Stom och att det därför är nödvändigt med en mer noggrann matchning mot arbetsgivare och lediga tjänster. De menar att det kan vara svårt att få ihop tillräckligt många matchningsbara deltagare till de (få) rekryteringsträffar och studiebesök som de trots allt lyckats genomföra under pandemin.

Vägledning kan bestå i att en deltagare som har svårt att hitta jobb i sin bransch kan få hjälp med att vidga sitt intresseområde. Handledarna kan också använda sig av olika tester, eller yrkeskompassen på Arbetsförmedlingens hemsida, för att deltagarna ska få information om olika möjligheter (t.ex. om tänkbara utbildningar).

Handledarna menar vidare att de planerar aktiviteterna utifrån kartläggningen och de mål och delmål som de har satt upp tillsammans med deltagaren, där aktiviteterna bestäms individuellt efter deltagarnas förutsättningar och behov. En deltagare med färdiga ansökningshandlingar som är aktiv i arbetssökandet behöver inte något praktiskt stöd utan kan matchas direkt mot arbete. En sådan arbetssökande kan då vara i behov av att få hjälp med kontakter med arbetsgivare i handledarens nätverk. En deltagare utan ansökningshandlingar eller som inte har sökt så många jobb tidigare kan istället behöva ta del av ett CV-seminarium och information om arbetsmarknaden. På samma sätt kan arbetssökande som inte är så självgående eller saknar tillgång till dator behöva få ett extra möte eller telefonsamtal eller kanske låna en dator för att komma vidare i sitt arbetssökande. En handledare resonerar till exempel så här:

Handledare: Kommer det en deltagare till mig som har ett jättebra CV och personligt brev, som jag alltid kollar på, på det första inskrivningssamtalet så klart, då ska jag inte bjuda in den till ett seminarium på två timmar om hur

man skriver CV utan då kanske vi fokuserar på, men hur hittar du de här dolda jobben eller vad det nu kan vara. Så allting beror på vad personen har med sig, vilken fas den är i, det här är trots allt rusta och matcha den här tjänsten. Så vissa behöver man rusta mer i början, andra behöver man matcha direkt, eller vad det nu kan vara. Så det är så individuellt och det ska ju utformas individuellt efter deltagaren.

(Intervju med handledare 2)

8.2.2 Nivåernas betydelse för handledarnas arbete

Vid anvisningen till Krom görs en automatisk bedömning av individens avstånd till arbetsmarknaden och deltagaren placeras i nivå A, B eller C som genererar olika hög ersättning till leverantören (se avsnitt 3.4). Ersättningssystemet är uppbyggt för att styra leverantörernas arbete, det vill säga se till att svagare sökande inte prioriteras ned, utan snarare prioriteras upp.

Nästan alla handledare vi har intervjuat är medvetna om vilken nivå de deltagare som de arbetar med tillhör. Men handledarna uppfattar nivåindelningen på olika sätt. En grupp av handledare – drygt hälften av intervjupersonerna i vårt begränsade material – upplever att indelningen i nivåer inte har fungerat som avsett. De har svårt att förstå indelningen och menar att den inte alls har varit träffsäker. De flesta menar därför att de gör en individuell bedömning av vilka aktiviteter som deltagaren bör ta del av utan att bry sig om nivåindelningen överhuvudtaget. Handledarna är också medvetna om att Arbetsförmedlingen har upptäckt fel i det statistiska bedömningsverktyget (se avsnitt 3.2.4), och flera av dem vi har intervjuat menar därför att nivåindelningen inte har fungerat som avsett. En handledare uttrycker det så här:

Handledare: Jag har jättesvårt faktiskt att förstå hur den här bedömningen görs för jag tycker att den inte alltid stämmer. Sen vet jag att det var ju fel i de här bedömningarna i början så det kan vara så, för nästan alla kategoriserades i A och det kändes som att det kan inte stämma. Det kunde liksom vara en person som var 60 år som aldrig hade arbetat i Sverige eller sitt hemland och bedömdes vara nära arbetsmarknaden, men då var det ju fel i det här bedömningsstödet.

(Intervju med handledare 5)

Av citatet framgår också något som ganska många handledare uttrycker, nämligen att Arbetsförmedlingens profilering relativt ofta anger att de arbetssökande står närmare arbetsmarknaden än vad handledarna upplever att de gör.

Samtidigt finns det en del handledare som menar att nivåerna ändå har viss betydelse för hur ofta de har kontakt med arbetssökande och/eller vilken typ av aktiviteter som erbjuds. Ofta kan det handla om att arbetssökande som enligt profileringen bedöms stå längre från arbetsmarknaden (och därför ger högre

ersättning) behöver fler rustande åtgärder och att vissa moment tar längre tid för den gruppen av deltagare. Det kan till exempel vara arbetssökande som är språksvaga, eller som behöver utveckla sin digitala kompetens och bli säkrare på att använda datorer och internet. Sådana deltagare kan behöva mer handfast hjälp och grundläggande stöd med att söka arbete och de tar i regel mer tid i anspråk. En del deltagare kan också behöva praktisk hjälp med generell samhällsinformation, med att skaffa e-post, mobilt bank-id eller att bli visade hur aktivitetsrapporteringen går till.

Vid sidan av de två huvudgrupper som vi identifierat ovan finns det en handledare som säger att hen inte alls tittar på vilken nivå deltagaren tillhör och att alla Krom-deltagare ges samma hjälp.

8.2.3 Arbetsförmedlarnas kontakt med arbetssökande

De lokala arbetsförmedlingskontoren ansvarar för alla Krom-ärenden när beslut om placering i tjänsten väl är fattat. Det gäller även ärenden där placeringsbeslutet tagits på distanskontoren. De lokala arbetsförmedlarna har emellertid begränsad kontakt med de arbetssökande efter Krom-beslutet, enligt de förmedlare som vi har intervjuat. Kontakterna tycks främst handla om att sökande hör av sig med olika praktiska frågor som inte behöver handla om just Krom. Frågorna kan röra allt från aktivitetsrapporter till starta-eget. De flesta förmedlare som vi har pratat med tycker inte det är någon skillnad på hur mycket kontakt de har med sökande i Krom jämfört med Stom.

Det finns en del arbetsuppgifter som kan bli aktuella för arbetsförmedlarna under tiden en sökande deltar i Krom. Vilka arbetsuppgifter det handlar om varierar beroende på vad som händer i respektive ärende. Det kan exempelvis bli aktuellt att hjälpa deltagare att byta leverantör eller fatta beslut om insatser så som praktik, validering, yrkeskompetensbedömning och Sfö. Dessa insatser kan alltså pågå parallellt med deltagandet i Krom. I övrigt är det leverantören som avgör lämpliga insatser. Av förmedlarna som vi har intervjuat nämner flera att de tagit ställning till praktik, men förmedlarna har generellt sett inte haft så mycket kontakt med arbetssökande efter Krom-beslutet hittills. Någon djupare analys är därför inte möjlig.

8.2.4 Kontakten mellan handledare och arbetsförmedlare

Handledare kan behöva ha kontakt med Arbetsförmedlingen om de tycker att deltagare behöver ta del av en arbetsmarknadspolitisk insats, men även om en deltagare lämnar tjänsten för arbete eller studier eller om deltagaren inte medverkar i aktiviteter. Enligt intervjuerna med såväl handledare som förmedlare sker kontakterna dem emellan i regel via informativa rapporter och avvikelser-

rapporter. De informativa rapporterna används då leverantören vill informera Arbetsförmedlingen om deltagarens behov av andra arbetsmarknadspolitiska insatser eller annat stöd. I avvikelserapporter rapporteras deltagares eventuella frånvaro eller misskötsel.

Många handledare tycker att det är svårt att få kontakt med Arbetsförmedlingen. Vissa är även osäkra på vilken väg de ska gå. Direktiven är att kommunikationen ska gå via informativa rapporter och avvikelserapporter, men ibland har kontakten i praktiken gått via telefon eller e-post. Ofta vill handledaren komma i kontakt med förmedlingen för att en deltagare ska beviljas praktik eller någon form av anställningsstöd. Flera handledare uttrycker önskemål om snabbare återkoppling och de framhåller att de tar kontakt via telefon eller e-post när återkopplingen via de tilltänkta kanalerna uteblir.

En del av de handledare vi har intervjuat har tidigare arbetat på Arbetsförmedlingen. De kontaktar gamla kollegor för att få snabbare svar. Flera handledare som arbetat inom både Stom och Krom menar att det fanns ett tätare och bättre samarbete med förmedlingen inom Stom. En del av handledarna önskar till exempel att de skulle kunna få information från Arbetsförmedlingen om vilka stöd en deltagare är berättigad till eller kunna ha en dialog med arbetsförmedlaren om deltagarens behov. Flera handledare lyfter dock att samarbetet har förbättrats och att Arbetsförmedlingen har utvecklat rutiner för exempelvis praktik. Samtidigt finns det en irritation hos många handledare över otydligheten avseende vilka kanaler som ska användas och om vilken information de kan få.

Ungefär hälften av de handledare vi intervjuat menar att de väl känner till de insatser som Arbetsförmedlingen kan erbjuda deltagare under tiden i Krom. Vissa handledare säger dock att de inte haft tid eller möjlighet att sätta sig in i vilka insatser som skulle kunna vara aktuella. Det finns således tecken på att en del deltagare i Krom i realiteten inte har haft tillgång till hela det möjliga utbudet av insatser från Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlarna som vi har intervjuat anger att de främst har kontakt med leverantörerna när handledare hör av sig med frågor eller vill delge information. En del förmedlare tycker att de har ungefär lika mycket kontakt med leverantörerna i Krom som de hade i Stom. Andra tycker att kontakten har minskat och nämner till exempel att de i Stom brukade ha kontinuerliga avstämmningar med leverantörerna om hur det går för sökande och att de kunde lämna önskemål om aktiviteter för specifika deltagare, men att detta inte förekommer i Krom. Ingen av de förmedlare som vi har intervjuat tycker att kontakten med leverantörerna är mer omfattande i Krom än i Stom.

Arbetsförmedlarna som menar att kontakterna är färre i Krom än i Stom anger flera orsaker till detta. En del pekar på att förmedlarna ansvarar för många fler

sökande än tidigare, vilket ger mindre tid till kontakt. Några lyfter fram att behovet av kontakt har minskat, eftersom en stor del av dokumentationen nu hanteras automatisk. Andra menar att den minskade kontakten delvis beror på signaler uppifrån om att Krom innebär ett nytt arbetssätt där arbetsförmedlarna ska ta ett steg tillbaka och leverantörerna istället ska ta ett större helhetsansvar för de arbetssökande.

Förmedlarna tycker överlag att kontakten med leverantörer fungerar bra, men att det finns utmaningar. Det handlar dels om sekretessbestämmelser som gör att förmedlarna inte får lämna information om rätten till anställningsstöd direkt till leverantörerna, utan behöver gå via den sökande, vilket kan vara tidskrävande. Risken finns då också att informationen inte går fram till leverantören. Vidare upplever en del förmedlare att leverantörerna hör av sig med frågor som de egentligen borde veta svaret på, eftersom det ingår i uppdraget. Ett exempel som nämns är hur leverantörerna ska hantera sökande med begränsade språkkunskaper. Några menar dock att den typen av frågor var vanligare i början, när tjänsten just hade startat upp.

8.2.5 Handledarnas upplevelser av Krom

I det här avsnittet beskriver vi hur handledarna upplever Krom, och vad de ser som tjänstens för- och nackdelar. Vi har ställt öppna frågor till handledarna om detta, och svaren är därför mycket varierande och sträcker sig över många områden. Det handlar om allt ifrån Sfi-undervisningens bristande kvalitet i allmänhet till begränsningar i Arbetsförmedlingens webblösningar. Vi har därför försökt lyfta fram de kommentarer som framkommer i flera intervjuer och som har direkt koppling till utformningen av Krom.

När det gäller positiva aspekter framhåller flera handledare att innehållet i tjänsten är bra, och framförallt att det finns frihet för handledarna att utforma och anpassa innehållet efter deltagarnas behov. De obligatoriska momenten i Krom upplevs som färre än i Stom och de tillåtna aktiviteterna har breddats. Handledarna ser detta som positivt för möjligheten att göra ett bra jobb. Arbetet kan till exempel fokusera mer på matchningen i vissa situationer, vilket exemplifieras av följande resonemang:

Handledare: Det är fritt så att vi kan välja att lägga upp lite mer själva utifrån individen. Inte så där jättestyrt att, ja, men den här gruppen måste ha så här många träffar per vecka och ska ha det på det här och det här sättet, utan där det väl bättre att vi anpassar det utifrån individen. Och även att det frigör mer tid till att jobba med just den här matchningen, vilket är en stor del till hur resultaten levereras. Det är ju så vi har fått ut många, de flesta i jobb, i princip alla, genom att det är jag som har hittat företag åt dem.

(Intervju handledare 8)

Flera handledare lyfter också den längre anvisningstiden i Krom som något positivt. Handledarna menar att möjligheten att följa deltagarna under en längre tid gör att de hinner diskutera både arbete och utbildning och motivera deltagaren till något som kanske inte var aktuellt från början.

Slutligen finns det också en grupp handledare som uttrycker sig positivt om den diversifierade, prestationsbaserade ersättningsmodellen. De här handledarna tycker att det innebär ett (positivt) fokus på just studier och arbete, och de tycker att det ska löna sig om deltagarna når de målen. En av dessa handledare tror också att upplägget leder till bättre resultat och mer seriösa aktörer.

Ersättningsmodellen är annars ett vanligt tema som lyfts fram när handledarna diskuterar vad de tycker är negativt med Krom. Framförallt tycker handledarna i den här gruppen att grundersättningen är alltför låg. En stor del av deltagarna upplevs stå längre från arbetsmarknaden än deltagarna i Stom, samtidigt som de genererar en lägre ersättning. Ett exempel som nämns är deltagare utan avslutad Sfi. Dessa personer kan ha svårt att tillgodogöra sig eller är inte behörig till många studieinriktningar, vilket gör att den vägen i tjänsten i regel är stängd. Då återstår endast arbete, vilket också kan vara mycket svårt att nå för deltagare med bristande kunskaper i svenska. Handledarna menar därför att det är svårt att få lönsamhet i tjänsten när det finns begränsade möjligheter att nå målen för stora delar av målgruppen. Handledarna lyfter generellt att deltagargruppen är svår och ifrågasätter ibland om vissa deltagare är lämpliga för insatsen. De nämner till exempel att de kan få deltagare med oklar arbetsförmåga.

Handledarna är i många fall också missnöjda med hur kontakten med Arbetsförmedlingen går till. Generellt önskar handledarna bättre service från Arbetsförmedlingen, både när det gäller innehåll och tiden det tar innan förfrågningar besvaras av förmedlingen. Som nämndes i avsnitt 8.2.4 menar vissa handledare att de borde få mer information om deltagarna. Information om huruvida de arbetssökande är berättigade till någon form av stöd är ett exempel på något som efterfrågas. Andra önskemål som framförs är att Arbetsförmedlingen kunde vara mer precis i vad olika godkända aktiviteter kan

inhålla. Vissa handledare uppfattar också administrationen som mer betungande inom Krom än inom Stom.

8.3 Sammanfattning

Vi har studerat vilket stöd som deltagarna i Krom får hos leverantörerna både genom att ta del av de periodiska rapporterna, och med hjälp av intervjuer med handledare.

Utifrån de periodiska rapporterna har vi kunnat se hur ofta de arbetssökande har kontakt med sin leverantör, men inte kunnat identifiera omfattningen av det stöd som deltagarna fått hos leverantörerna (dvs. tid hos leverantör). I genomsnitt har en arbetssökande kontakt med sin leverantör 1,5 gånger under den första månaden. Från och med den andra månaden ligger antalet kontakter runt 1,2 gånger per månad. Detta skiljer sig från vad handledarna uppger i intervjuerna. Handledarna uppger att de har kontakt med de arbetssökande åtminstone varannan vecka. Vi har ingen bra förklaring till denna skillnad, men noterar att det är ytterligare ett argument för att man bör se över vilken information som ska samlas in i de periodiska rapporterna.

Intervjuerna pekar på att handledare hos olika leverantörer arbetar på i princip samma sätt. Vi ser heller inga påtagliga skillnader i aktiviteter mellan deltagare i de olika nivåerna, så som de mäts i de periodiska rapporterna. Handledarna menar att valet av aktiviteter utgår från de individuella behoven och de ser ofta ingen direkt koppling till vilken nivå den arbetssökande tilldelats. Vissa handledare menar dock att mer rustande aktiviteter ges till deltagare som profileringen har bedömt har sämre möjligheter på arbetsmarknaden. *Praktiskt stöd kopplat till jobbsökande, Kartläggning, Studie- och yrkesvägledning och Kontakter med arbetsgivare och andra relevanta aktörer* tillhör de vanligaste aktiviteterna enligt de periodiska rapporterna, något som också bekräftas i våra intervjuer med handledarna.

9 Avslutande diskussion

I kölvattnet av Januariavtalet från 2019 pågår en reform av Arbetsförmedlingen. Den går bland annat ut på att det huvudsakligen ska vara fristående aktörer som utför det rustande och matchande arbetet med de arbetssökande. Arbetsförmedlingen ska istället stå för registreringen av de arbetssökande och göra de arbetsmarknadspolitiska bedömningarna. Som en del i arbetet med att förbereda reformen fick Arbetsförmedlingen i juli 2019 i uppdrag att utforma en ny matchningstjänst i form av en försöksverksamhet under 2020. Tjänsten fick

namnet Kundval rusta och matcha – Krom. IFAU fick vid samma tidpunkt uppdraget att analysera utvecklingen inom tjänsten.

I den här rapporten har vi studerat införandet av Krom, marknaden för Krom, vägarna in i Krom och innehållet i Krom. I slutet av respektive analysavsnitt (avsnitt 5–8) i rapporten finns sammanfattningar av de viktigaste resultaten. I den här avslutande diskussionen lyfter vi blicken: Vilka lärdomar har vi dragit som är relevanta för den pågående reformeringen av Arbetsförmedlingen? Vi diskuterar tre övergripande områden: tidsramarna för reformen, de arbetsmarknadspolitiska bedömningarna och utformningen av tjänsten.

9.1 Skyndsam reformering

Krom och reformen av Arbetsförmedlingen innebär genomgripande förändringar som omfattar stora och svåra frågor. Ända sedan Januariavtalet tecknades har arbetet kännetecknats av en stark tidspress. Även fortsättningsvis kommer förändringar att genomföras skyndsamt. I regleringsbrevet för Arbetsförmedlingen 2021 anges till exempel att volymerna i upphandlade matchningstjänster ska öka kraftigt under 2021, att Krom successivt ska ersätta Stom och att myndigheten ska vara reformerad under 2022 (Regeringen 2020a). Arbetsförmedlingen har påtalat att de ser problem med det snabba genomförandet, både när det gäller förberedelserna inför reformeringen (Arbetsförmedlingen 2019b) och vad gäller uppskalningen av matchningstjänster under 2021 (Arbetsförmedlingen 2020f). Det kan förvisso finnas argument som talar för snabba reformer, men den hastighet med vilken de sker medför onekligen vissa problem. Sådana problem diskuteras nedan.

Reformeringen låses till befintliga strukturer

Den snabba reformen innebär att den inte kan utgå från ett ”tomt blad”. En reform av den typ som aviserats skulle sannolikt gynnats av att inte behöva knytas så hårt till befintliga regelverk, förordningar och strukturer. Nu har till exempel Krom konstruerats enligt det regelverk som gäller för befintliga insatser (Stom). Det är oklart om det innebär optimala förutsättningar för en ny arbetsmarknadspolitik. Arbetsmarknadsutredningen noterar också att de regelverk som omgärdar arbetsmarknadspolitiken är omfattande, detaljerade och svårgenomträngliga (SOU 2019:3).

Risken för misstag är större under tidspress

Sannolikheten att begå misstag är större under tidspress, vilket i sin tur innebär att möjligheterna till lärande begränsas. Det systemfel som drabbade profileringsverket, och som upptäcktes den 20 augusti, skulle eventuellt ha kunnat

undvikas eller upptäckas tidigare om processerna sett annorlunda ut. Av de nio månader vi studerar inom ramen för den här rapporten har många av anvisningarna till Krom de första fem månaderna gjorts på felaktiga grunder. Dessutom har Arbetsförmedlingen i vissa tidsperioder infört andra nivågränser för profileringsverktyget än man avsett. En trolig konsekvens av detta är att färre arbetsökande har kunnat anvisas till Krom, och de som anvisades stod många gånger längre ifrån arbetsmarknaden än vad som var intentionen. Vidare tyder våra intervjuer med arbetsförmedlare på att tidspressen har skapat en del problem lokalt, till exempel vad gäller det nya ärendehanteringssystemet Bär. Det är naturligtvis mycket bättre att den här typen av fel upptäcks (och korrigeras) i en begränsad försöksverksamhet än när insatsen införs i full skala. Samtidigt är det möjligt att problemen hade kunnat undvikas om försöksverksamheten genomförts under mindre tidspress. Då hade möjligheterna att dra lärdomar för framtiden varit bättre.

Lärdomar och erfarenheter hinner inte tas tillvara

Frågan om fristående aktörer som utförare av arbetsmarknadspolitik är inte en lätt fråga. Forskning har visat att det är svårt att utforma ett system inom arbetsmarknadspolitiken där marknadskrafterna kommer till sin rätt (se Lundin 2011; Crépon 2018). I dagsläget saknas i många avseenden kunskap om hur ett system med fristående aktörer kan utformas bäst, kanske framförallt vad gäller ersättningssystem och kontroll. Givet kunskapsluckorna är försöksverksamheter viktiga. Därför är det bra att Arbetsförmedlingen har haft möjligheter att pröva nya arbetssätt i Krom. Vissa lärdomar har dragits, varav en del i den här rapporten. Men vi konstaterar att reformeringen av Arbetsförmedlingen, och uppskalningen av Krom ("växlingen" där Krom under 2021 ska ersätta Stom), ser ut att genomföras innan många viktiga frågor har utretts ordentligt. Den snabba expansion av Krom som är aviserad för 2021 tyder också på att Krom i mångt och mycket *är* reformeringen av myndigheten, snarare än bara en försöksverksamhet. Vi noterar att det kan bli svårt att utforma ett ändamålsenligt system när det finns begränsad kunskap om effekterna av de förändringar som planeras.

9.2 Arbetsmarknadspolitiska bedömningar

I den arbetsmarknadspolitik som planeras för framtiden kommer en av Arbetsförmedlingens viktigaste uppgifter vara att bedöma vilket behov de arbetsökande har av insatser. En ambition är att i allt högre grad göra detta med hjälp av statistiska profileringsverktyg. Profileringsverktyg kan sannolikt komplettera och förbättra de bedömningar som görs av förmedlare. Därför är det positivt att

ett sådant verktyg har testats i Krom. Nedan diskuterar vi några aspekter vad gäller profileringsverktyg som är viktiga att beakta i det fortsatta arbetet.

Profileringsverktyget behöver dokumenteras

I rapporten har vi inte haft som direkt syfte att utvärdera eller på djupet granska profileringsverktyget. Däremot har det stått i fokus i en stor del av vår analys. En övergripande reflektion är att det, oss veterligen, saknas en tydlig dokumentation och beskrivning av det profileringsverktyg som används. Det har därför varit svårt att sätta sig in i hur verktyget är konstruerat, fungerar och tillämpas. I en reformerad myndighet där ett profileringsverktyg har en sådan avgörande roll för de arbetssökandes möjligheter att få stöd är det viktigt med en transparent beskrivning av verktyget.

Profileringsverktyget hanterar inte inskrivningstid på bästa sätt...

Vi tolkar det som att profileringsverktyget i huvudsak var utformat för att profilera arbetssökande som är nyinskrivna. Därefter har det inom ramen för Krom anpassats för att profilera redan inskrivna. I vår analys har vi visat att anpassningen förmodligen inte har gjorts på ett optimalt sätt. Profileringsverktyget tycks inte ta hänsyn till inskrivningstid på ett korrekt sätt när jobbchanser beräknas; verktyget överskattar jobbchanserna för arbetssökande med långa inskrivningstider. Vi har också visat att de så kallade nivågränserna inte lyckas hantera bristen fullt ut. I en reformerad myndighet är det angeläget med ett profileringsverktyg som tar hänsyn till arbetssökandes inskrivningstider så bra som möjligt.

...och inskrivningstid är styrande för deltagande i tjänsten

Den modell som används för anvisning till Krom ger Arbetsförmedlingen möjlighet att styra inflödet i tjänsten till arbetssökande med vissa inskrivningstider. Vi kan konstatera att inskrivningstid har varit avgörande för vem som kan få del av Krom. Exempelvis har alla nyinskrivna, oavsett bedömt stödbehov, under perioder varit helt utestängda från Krom. Det är inte uppenbart att det är i linje med avsikten med tjänsten, där målgruppen har angetts vara arbetssökande som med hjälp av insatserna i Krom kan komma i jobb eller utbildning.

I förfrågningsunderlaget till leverantörer inom Krom står det att många Krom-deltagare kommer att omfattas av ramprogrammen Jobb- och utvecklingsgarantin, Jobbgarantin för unga och Etableringsprogrammet. Arbetsförmedlingen anger att budgetrestriktioner för aktivitetsstöd är en begränsning för hur många personer utanför ramprogrammen som kan avisas till Krom (Arbetsför-

medlingen 2019a; 2019c).⁶⁴ Våra resultat visar att så många som hälften av Krom-deltagarna är inskrivna i ett ramprogram. Det är oklart om personer inom ramprogrammen är de som är bäst lämpade för Krom och om ramprogrammen så tydligt ska definiera målgruppen för Krom. Inför ett reformerat system är det viktigt att noga fundera igenom om, och i så fall hur, inskrivningstid ska styra vilka som får ta del av en insats. Detta inbegriper också den svåra frågan om vilken typ av ersättning som bör utgå till de arbetssökande när de deltar i Krom och andra matchningstjänster med fristående leverantörer (arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd).

Förutsättningarna för effektiva profileringar kan förbättras

Vi har visat att det finns rättsliga och praktiska aspekter av profileringsverktyget och dess tillämpning som kan ha påverkat volymer och deltagarsammansättning. Profileringar kan till exempel bara genomföras om den arbetssökande är informerad. Detta kan, åtminstone initialt, ha försvårat möjligheterna att profilera och anvisa arbetssökande till Krom. Vidare genomförs profileringarna i det nya ärendehanteringssystemet Bär, vilket har påverkat vilka som profileras, när de profileras, hur ofta de profileras och hur resultatet från profileringarna används.

Förutsättningarna för att kunna utforma effektiva statistiska profileringsverktyg beror vidare i stor utsträckning på tillgången till data. Arbetsförmedlingen har tillgång till mycket information i sina register, men om statistisk profilering ska vara en del av en reformerad myndighet bör möjligheterna att komplettera med information från andra register utredas. Vi har inte undersökt vilka uppgifter som är mest angelägna att lägga till i så fall, men det är rimligt att tro att uppgifter från Skatteverket (månadsuppgifter om inkomster) skulle innebära att Arbetsförmedlingen på ett bättre sätt kan mäta både den arbetssökandes tidigare förankring på arbetsmarknaden och hens kommande arbetsmarknadsutfall. Det borde i sin tur förbättra precisionen i profileringarna.

Viktigt med realistiska förväntningar på statistiska verktyg

Det är positivt att Arbetsförmedlingen undersöker om statistiska modeller kan användas för att utveckla arbetsmarknadspolitiken. Som vi redogjort för ovan har införandet och tillämpningen i Krom lämnat en rad frågor som behöver redas ut. Det är i sammanhanget värt att notera att utmaningarna med statistiska verktyg är *ännu* större om de ska användas till att mäta så kallad progression, det vill

⁶⁴ En person i ett ramprogram har redan aktivitetsstöd, medan personer i början av en inskrivningsperiod oftast har arbetslöshetsersättning. Det betyder att i termer av tillgängliga medel för aktivitetsstöd är det ingen kostnad att anvisa personer ur ramprogrammen till Krom, medan det är en kostnad för personer som har arbetslöshetsersättning.

säga om en arbetssökande kommer närmare arbetsmarknaden efter en viss typ av insats. På samma sätt är utmaningarna större om statistiska verktyg ska användas för så kallad *targeting*, det vill säga för att avgöra vilken typ av insats som är lämplig för en specifik individ. Att använda stora datamängder och *machine learning*-metoder öppnar möjligheter, men man måste vara medveten om de svårigheter och begränsningar som finns. Idag saknas, så vitt vi kan bedöma, statistiska verktyg för att mäta progression och genomföra *targeting* på ett bra sätt. De utmaningar som funnits med att få ett fungerande profileringsverktyg på plats inom Krom visar att statistiska verktyg måste utvecklas noggrant, systematiskt och med kontinuerlig kvalitetssäkring.

Arbete krävs för att stärka legitimiteten för statistiska verktyg

För att ett system baserat på statistisk profilering ska överleva är det sannolikt viktigt att det har legitimitet bland de som konfronteras med verktyget i sin vardag. Profileringarna, och bedömningarna som de genererar, är helt centrala för exempelvis arbetsförmedlare, leverantörer och arbetssökande. Om det finns brister i informationen om verktyget och motiven bakom profileringssystemet, om det finns praktiska problem och om utfallen ofta upplevs som ”felaktiga”, ”orättvisa” och ”omotiverade”, är risken stor att systemet inte blir accepterat i längden. I vår studie har vi kanske inte funnit några tydliga belägg för att legitimiteten skulle vara allvarligt skadad ännu. Däremot finns ett antal varningssignaler. Här kan till exempel nämnas att profileringarna under en period genomfördes på delvis felaktiga grunder, att ärendehanteringssystemet har upplevts som osmidigt och att såväl arbetsförmedlare som leverantörer förhållandevis ofta tycker att utfallen från profileringarna (i deras tycke) är fel. Förmodligen räcker det inte med enkla argument om att det ”i genomsnitt blir bättre bedömningar genom profileringar” för att ett system ska få legitimitet i längden. Här krävs troligen ett omfattande informations- och förankringsarbete gentemot olika målgrupper.

9.3 Utformningen av matchningstjänster

Ersättningssystemet i Krom är resultatbaserat. Tanken är att det ska löna sig för leverantörerna att snabbt få deltagare i jobb eller utbildning. Genom ett valfrihetssystem där de arbetssökande förväntas välja de leverantörer som presterar bäst, är avsikten att bra leverantörer attraherar deltagare och överlever på marknaden medan mindre bra leverantörer slås ut. Marknadsmekanismerna ska således stimulera till innovationskraft och bidra till en effektiv tjänst.

En annan bärande tanke med Krom är att deltagarna ska delas in i tre olika nivåer efter bedömt avstånd till arbetsmarknaden. Jobbchanserna ska skilja sig

åt i grupperna och ersättningen till leverantörerna ska differentieras, det vill säga vara högre för arbetssökande som står längre från arbetsmarknaden. Leverantörerna ska då få incitament att jobba med alla deltagare och inte fokusera sina insatser på dem som är lättast att få i jobb. Innehållet i tjänsten ska vara reglerat i relativt liten utsträckning i syfte att utnyttja leverantörernas kunskaper och färdigheter. Vilka slutsatser är möjliga att dra om utformningen av Krom i dessa avseenden? Nedan diskuteras frågorna om marknadsmekanismer, ersättnings-system och innehållet i tjänsten.

Många aktiva leverantörer i Krom men utmaningar i glesbygd?

Många leverantörer har etablerat sig på marknaden för Krom; i december 2020 fanns 37 verksamma leverantörer. Det är dock svårt att veta vilka slutsatser som kan dras av det. Det går att argumentera för att den lägre och mer resultatbaserade ersättning relativt Stom inte tycks ha inneburit att färre leverantörer vill delta. Mot detta kan emellertid invändas att det sannolikt finns en medvetenhet om att Krom är grunden för den framtida arbetsmarknadspolitiken. Det kan vara viktigt för leverantörerna att etablera sig på Krom-marknaden. Därmed är det möjligt att de är beredda att ta kostnader initialt för att vara positionerade inför framtiden. Det förhållandevis stora antalet leverantörer i dagsläget ska därför inte tas till intäkt för att nuvarande utformning av Krom nödvändigtvis skapar förutsättningar för en livskraftig marknad på sikt.

Ett resultat av vår analys är att ett fåtal nationella aktörer har en betydande marknadsandel. Lokala aktörer etablerar sig huvudsakligen på marknader med relativt många arbetssökande. Det innebär att det finns klart färre aktörer på marknader med få arbetssökande. Att säkerställa lokal närvaro och ändamåls-enlig konkurrens på mindre marknader eller i glesbygd kan därför bli en utmaning för en arbetsmarknadspolitik där utförandet ska hanteras av fristående leverantörer.

Vi har följt marknaden under 2020, vilket är en kort period. Det är viktigt att undersöka hur marknaden utvecklas framgent, bland annat för att säkerställa att ett fåtal leverantörer inte tar över hela marknaden och att ersättningssystemet ger leverantörer i olika delar av landet (lika) rimliga förutsättningar.

Oklar koppling mellan deltagarsammansättning och ersättningsmodell

Ersättningssystemet utgår från bedömningar av bland annat deltagarvolymer, deltagarnas jobbchanser och tillgänglig budget (Arbetsförmedlingen 2019a). Vi kan inte avgöra om systemet med ersättningar är optimalt utformat. Däremot har vi gjort vissa observationer som kan vara värdefulla inför en framtida diskussion om ersättningssystemet.

För det första har ersättningssystemet varit oförändrat under 2020, samtidigt som de nivågränser för profileringsverktyget som sätter ramarna för volymer och deltagarsammansättning kraftigt justerats vid två tillfällen. I våra analyser har vi visat att de ändrade gränserna har haft stor betydelse för antalet arbetssökande som anvisats till Krom och för hur nära arbetsmarknaden deltagarna i de olika Krom-nivåerna står. Trots att deltagargruppen därmed har skiftat över tid, har grunderna för hur mycket och på vilket sätt ersättning betalas ut till leverantörerna varit konstanta.

För det andra har många av dem som anvisats till Krom långa inskrivningstider: 40 procent av deltagarna har varit arbetslösa mer än två år när de påbörjar tjänsten. Med hjälp av historiska data har vi visat att jobbchanserna minskar från ca 40 procent vid inskrivningstillfället till ca 10 procent efter två år (och sedan är relativt konstanta). Det betyder att en stor andel av Krom-deltagarna har mycket låga jobbchanser.

För det tredje är leverantörernas ersättning i princip dubbelt så hög för deltagare i nivå C som i nivå A. Det motiveras av att personer med relativt goda jobbchanser med mindre insatsbehov ska anvisas till nivå A, medan personer med sämre jobbchanser och betydligt mer omfattande stödbehov ska vara i nivå C. Men eftersom så många arbetssökande med långa inskrivningstider deltar i Krom innebär det att skillnaden i jobbchans mellan nivåerna i praktiken blir ganska liten. Vi har också sett att en del arbetssökande med långa inskrivningstider hamnar i nivå A och B, trots att deras jobbchanser förmodligen är små och insatsbehovet därför är stort. Detta ligger också i linje med vad leverantörernas handledare uppger i våra intervjuer.

Ambitionen att differentiera ersättningen till leverantörerna efter deltagarnas förutsättningar är fullt rimlig. Våra resultat indikerar dock att ersättningen varierar mer mellan nivåerna än vad deltagarnas jobbchanser gör. Ett sätt att åstadkomma större spridning i jobbchanser är att öppna Krom för personer med kortare inskrivningstider. Det skulle kunna leda till en fördelning av arbetssökande mellan nivåerna som är rimligare. En sådan justering gjordes den 8 december 2020. Det är dock utanför ramen för vår rapport att undersöka vilka konsekvenser det har för volymer och deltagarsammansättning. Vi konstaterar också att arbetssökande närmare arbetsmarknaden är målgrupp för den nya matchningstjänst som enligt Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2021 ska utredas inför 2022. Det är oklart hur tjänsten ska förhålla sig till Krom.⁶⁵

⁶⁵ Vi noterar att Arbetsförmedlingen i sin återrapportering ”Analysera mindre omfattande matchningstjänster” skriver att denna typ av tjänst inte är ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt att använda tillgängliga medel för arbetsmarknadspolitiska insatser (Arbetsförmedlingen 2021). Arbetsförmedlingen föredrar att tillgodose målgruppens behov via myndighetens

Avslutningsvis kan vi notera att det är svårt att slå fast hur nivåer och grad av differentiering ska se ut i ett ersättningssystem. Därför är det viktigt att skapa förutsättningar för att systemet ska kunna utvärderas i framtiden. Försöksverksamheten med Krom har lagts upp med detta i åtanke (se avsnitt 3.4.1). Vi menar att det finns skäl att bevara det utvärderingsupplägg, med avseende på ersättningssystemet, som finns i försöksverksamheten när Krom skalas upp under 2021.

Krom ger utrymme för leverantörerna att anpassa aktiviteterna

Ett syfte med Krom var att ge leverantörerna större frihet att utforma insatser och aktiviteter inom ramen för tjänsten. Därigenom skulle leverantörernas kompetens och färdigheter bättre tas tillvara och deras innovationskraft stimuleras. Förfrågningsunderlaget specificerar dock ganska detaljerat vilka insatser som är obligatoriska, vilka insatser som är tillåtna och vilka insatser som inte är tillåtna. Det är därmed en öppen fråga hur stora frihetsgraderna egentligen är för leverantörerna. Våra intervjuer visar emellertid att leverantörerna tycker att de har större frihet i Krom än i Stom: de obligatoriska momenten är färre, de tillåtna aktiviteterna är fler och leverantörerna kan jobba med deltagarna under längre tid. Det verkar således som att tjänsten har utvecklats i den riktning som har eftersträfvats.

Aktiviteterna skiljer sig inte åt mellan deltagare i de tre nivåerna

Tanken med Krom var att jobbchanserna, och därmed behovet av insatser, skulle skilja sig åt mellan deltagarna i de tre nivåerna. Som vi har visat i rapporten är det tveksamt om detta har uppfyllts i den utsträckning som var avsett. Sannolikt är det också en förklaring till att vi i de periodiska rapporterna inte kan se någon skillnad mellan deltagare i de olika nivåerna avseende hur ofta de träffar leverantörerna eller vilken typ av aktiviteter de får ta del av. Den bilden bekräftas också i intervjuerna med handledarna; de ser ofta ingen direkt koppling till vilken nivå den arbetssökande tillhör. De vanligaste aktiviteterna i Krom är *Kartläggning*, *Praktiskt stöd kopplat till jobbsökande*, *Studie- och yrkesvägledning* och *Kontakter med arbetsgivare och andra relevanta aktörer*.

Relevant information om arbetssökande och leverantörer behöver samlas in

Den information som finns om aktiviteterna inom ramen för de periodiska rapporterna har brister. Det är exempelvis inte möjligt att identifiera hur mycket av respektive aktivitet en arbetssökande får. Det är till och med oklart om den

utvecklade digitala tjänsteutbud och genom att fortsätta utveckla nuvarande matchningstjänster för breda grupper av arbetssökande.

kontaktfrekvens som vi redovisat i den här rapporten fångar antalet kontakter mellan arbetssökande och leverantörer på ett korrekt sätt. I en reformerad arbetsmarknadspolitik med stor frihet för leverantörerna att utforma aktiviteterna är det viktigt att Arbetsförmedlingen kan samla in information som möjliggör systematiska kartläggningar av *hur mycket* stöd de arbetssökande får. Det är också önskvärt, ur ett uppföljnings- och utvärderingsperspektiv, att samla in detaljerad information om *vilken typ* av stöd som deltagarna får. Det senare ger upphov till vissa kostnader. Det innebär dels en administrativ börda för leverantörerna, dels en form av kontroll som kanske inte är önskvärd när det handlar om att främja innovationskraft. Inför reformeringen är det mycket viktigt att i ett bredare perspektiv analysera vilken information om arbetssökande och leverantörer som behöver samlas in. Därefter är det viktigt att den informationen verkligen registreras, dokumenteras och håller god kvalitet.

Andra frågor sannolikt viktigare än valet mellan offentliga och privata utförare

Sammanfattningsvis har vi i den här rapporten analyserat utvecklingen i Krom under 2020 i syfte att dra lärdomar inför reformen av Arbetsförmedlingen. Vår rapport pekar på ett antal svårigheter. Den reform som aviserats och pågår genomförs under betydande osäkerhet, och den tar mycket tid och resurser i anspråk. Omfattande forskning från Sverige och andra europeiska länder visar att vem som utför arbetsmarknadspolitiska insatser inte spelar någon större roll för den arbetssökandes jobbchanser. Däremot finns det mycket forskning om vilken typ av arbetsmarknadspolitiska insatser som fungerar bra och vad som fungerar mindre bra. Vilka arbetsmarknadspolitiska insatser som ska finnas och hur de ska utformas är, ur ett arbetsmarknadsperspektiv, sannolikt viktigare aspekter att beakta i framtidens arbetsmarknadspolitik än frågan om vem som ska vara utförare av arbetsmarknadspolitiken.

Referenser

- Arbetsförmedlingen (2019a), "Rusta och matcha – Om tjänstens utformning", dnr Af-2019/0038 1388, Arbetsförmedlingen, Solna.
- Arbetsförmedlingen (2019b), "Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen – Rapportering i enlighet med regeringsuppdrag", dnr Af-2019/0021 5123, Arbetsförmedlingen, Solna.
- Arbetsförmedlingen (2019c), "Upphandling Kundval Rusta och Matcha", Förfrågningsunderlag, dnr Af-2019/0043 5409, Arbetsförmedlingen, Solna.
- Arbetsförmedlingen (2020a), "Rusta och matcha. Handläggarsöd", dnr Af-2020/0003 6161, Beslutsdatum 2020-03-20, Arbetsförmedlingen, Solna.
- Arbetsförmedlingen (2020b), "Placeringsprocessen i Rusta och matcha. Handläggarsöd", dnr Af-2020/0016 7459, Beslutsdatum 2020-05-20, Arbetsförmedlingen, Solna.
- Arbetsförmedlingen (2020c), "Rutiner för överlämning Rusta och match", P2.0 2020-03-25, Bildspel, Arbetsförmedlingen, Solna.
- Arbetsförmedlingen (2020d), "KROM – Processer och systemstöd. Översikter – P1.0-8", Bildspel, Arbetsförmedlingen, Solna.
- Arbetsförmedlingen (2020e), "Hearing om Kundval Rusta och matcha", Bildspel från 20 januari 2020, Arbetsförmedlingen, Solna.
- Arbetsförmedlingen (2020f), "Analysera utvecklade matchningstjänster Lägesbeskrivning regleringsbrev 2020", dnr Af-2020/0068 2660, Arbetsförmedlingen, Solna.
- Arbetsförmedlingen (2020g) "BÄR – Hantering av beslut och ärenden" Hämtat från Arbetsförmedlingens intranät VIS 2021-03-03. <https://intranet.arbetsformedlingen.se/arbetsformedling/arbetsformedlarens-systemstod/barbeslutocharenden.4.34b6620616af9fc852b46886.html>
- Arbetsförmedlingen (2020h), "Så funkar det, AMPB 1.0", Bildspel 2020-10-22, Arbetsförmedlingen, Solna.
- Arbetsförmedlingen (2021), "Analysera mindre omfattande matchningstjänster", dnr Af-2021/0015 9471, Arbetsförmedlingen, Solna.
- 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.
- Assadi, A. och M. Lundin (2018), "Street-level bureaucrats, rule-following and tenure: How assessment tools are used at the front line of the public sector", *Public Administration* 96:1, s. 154–170.
- Benmmarker, H., K. Carling och A. Forslund (2007), "Vem blir långtidsarbetslös?", Rapport 2007:20, IFAU, Uppsala.
- Benmmarker, H., E. Grönqvist och B. Öckert (2013), "Effects of outsourcing employment services: evidence from a randomized experiment", *Journal of Public Economics*, vol 98, s. 68–84.
- Crépon, B. (2018), "Private providers of labor market services: a review of the evidence" i L. Calmfors och A. Bergström (red.), *Framtidens arbetsförmedling*, Fores, Stockholm.
- Dagens Nyheter 2019-12-05, *V förklarar misstroende mot Eva Nordmark – M, KD och SD stödjer*
- Forslund, A. och J. Vikström (2011), "Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt", Rapport 2011:7, IFAU, Uppsala.
- Kommittédirektiv, "Det statliga åtagandet för en väl fungerande arbetsmarknad och Arbetsförmedlingens uppdrag", dnr 2016:56, Regeringskansliet.
- Laun, L. och P. Skogman Thoursie (2014), "Does Privatisation of Vocational Rehabilitation Improve Labour Market Opportunities? Evidence from a Field Experiment in Sweden", *Journal of Health Economics*, vol. 34, sid. 59-72.
- 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 2017:16, IFAU, Uppsala.
- Lundin, M. (2011), "Marknaden för arbetsmarknadspolitik: om privata komplement till Arbetsförmedlingen", Rapport 2011:13, IFAU, Uppsala.

- Oleskog Tryggvason, N., A. Bergström och J. Ohlsson (2014), "Förtroendet för Arbetsförmedlingen", SOM-rapport 2014:18, SOM-Institutet, Göteborgs Universitet.
- Regeringen (2019a), "Uppdrag att förbereda för och att bistå med att analysera vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen" dnr A2019/00923/A, Regeringskansliet.
- Regeringen (2019b), "Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Arbetsförmedlingen", ändringsbeslut 2019-07-04, dnr A2019/01323/A.
- Regeringen (2019c) "Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering", ändringsbeslut 2019-07-04, dnr A2019/01322/SV.
- Regeringen (2020a), "Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Arbetsförmedlingen", Regeringskansliet, Stockholm.
- Regeringen (2020b), *Regeringens förslag till statens budget för 2021*, Proposition 2020/21:1, Stockholm.
- Regné, J. och M. Söderström (2015), "Tidiga insatser för arbetssökande med hög risk för långtidsarbetslöshet", Rapport 2015:18, IFAU, Uppsala.
- Riksrevisionen (2018), "Deltagarantal i nya arbetsmarknadspolitiska insatser – önsketänkande framför träffsäkra volymbedömningar ", RiR 2018:10, Riksrevisionen, Stockholm.
- Riksrevisionen (2020), "Stöd och matchning – ett valfrihetssystem för arbetssökande", RiR 2020:13, Riksrevisionen, Stockholm.
- Sibbmark, K., M. Söderström och O. Åslund (2016), "Marknadsmekanismer i teori och praktik – erfarenheter från etableringslotsarna", Rapport 2016:19, IFAU, Uppsala.
- Socialdemokraterna (2019), "Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna", Hämtad 2021-02-11 från www.socialdemokraterna.se.
- SOU 2019:3, "Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad", Norstedts Juridik, Stockholm.
- Svenska Dagbladet 2019-12-05, *Löfven efter ministerhotet: Vi är öppna för samtal*

Intervjuer som refereras i rapporten

Arbetsförmedlare 2, intervju genomförd 2020-09-17
Arbetsförmedlare 4, intervju genomförd 2020-09-24
Arbetsförmedlare 5, intervju genomförd 2020-09-25
Arbetsförmedlare 7, intervju genomförd 2020-10-01
Arbetsförmedlare 8, intervju genomförd 2020-10-01
Arbetsförmedlare 10, intervju genomförd 2020-10-13
Arbetsförmedlare 11, intervju genomförd 2020-10-14
Arbetsförmedlare 12, intervju genomförd 2020-10-13
Arbetsförmedlare 14, intervju genomförd 2020-10-20

Handledare 2, intervju genomförd 2020-10-08
Handledare 5, intervju genomförd 2020-10-26
Handledare 8, intervju genomförd 2020-11-11

Bilaga 1 – Mer om profileringsverktyget

I det här avsnittet beskriver vi de variabler som går in i profileringsverktyget (Tabell B1), vilka utfall verktyget beräknar sannolikheter för (Tabell B2) och hur ersättningssystemet ser ut (Tabell B3).

Tabell B1 Ingående variabler i profileringsmodellen

Variabler
Registrerat datum på Arbetsförmedlingen
Registrerat eller historiskt födelseland
Registrerat eller historiskt funktionshinder
Historiska beslut/insatser senaste 10 åren
Antal dagar i beslut/insatser senaste 10 åren
Antal nuvarande inskrivna dagar <i>eller</i> dagar vid senaste inskrivning senaste 3 åren
Dagar sedan senaste inskrivning senaste 3 åren
Arbetssökandes ålder
Arbetssökandes kommun
Arbetssökandes postnummer
Arbetssökandes sökandekategori
Arbetssökandes sökta yrke
Utbildning i sökt yrke
Erfarenhet av sökt yrke
Söker arbete i omfattning (heltid, deltid)
Utbildningsnivå (högsta avslutade utbildning)
Utbildningsinriktning
Kön
Söker jobb även utomlands
Söker A-kassa vid inskrivning
Andel arbetslösa i postnummer
Median inkomst i postnummer
Andel med gymnasieutbildning i postnummer
Andel med övriga hushållstyper i postnummer
Andelen med utomeuropeiskt medborgarskap i postnummer
Andelen med nordiskt medborgarskap i postnummer

Källa: Arbetsförmedlingen (2020h).

Tabell B2 Utfallskategorier för profileringsmodellen

Klass 0:	Tillsvidareanställning $x < 180$ dagar
Klass 1:	Tillsvidareanställning $180 \text{ dagar} < x < 365$ dagar
Klass 2:	Tillsvidareanställning $365 \text{ dagar} < x < 545$ dagar
Klass 3:	Tidsbegränsad anställning/Deltid $x < 180$ dagar
Klass 4:	Tidsbegränsad anställning/Deltid $180 \text{ dagar} < x < 365$ dagar
Klass 5:	Tidsbegränsad anställning/Deltid $365 \text{ dagar} < x < 545$ dagar
Klass 6:	Utbildningar $x < 180$ dagar
Klass 7:	Utbildningar $180 \text{ dagar} < x < 365$ dagar
Klass 8:	Utbildningar $365 \text{ dagar} < x < 545$ dagar
Klass 9:	Arbete med stöd $x < 180$ dagar
Klass 10:	Arbetet med stöd $180 < x < 365$ dagar
Klass 11:	Arbetet med stöd $365 < x < 545$ dagar
Klass 12:	Övriga $x < 545$ dagar, avlidna
Klass 13:	Övriga $545 \text{ dagar} < x$

Källa: Arbetsförmedlingen (2020h).

Tabell B3 Ersättningar, kronor

Ersättningstyp	Nivå A	Nivå B Modell 1	Nivå B Modell 2	Nivå C
Grundersättning per dag	55	62	75	90
Grundersättning per månad	1 210	1 364	1 650	1 980
Resultatersättning	20 300	32 400	25 000	38 000

Not: Modell 1 gäller för leveransområdena Lidköping, Blekinge och Västerås. Modell 2 gäller för leveransområdena Oskarshamn, Trollhättan och Umeå.

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