

# Revisionsverkets ställningstaganden

## Arbetskraftstjänster för svårssysselsatta – Funktionaliteten hos den nordiska modellen för arbetskraftsservice, samserviceverksamheten och SIB-modellen

Vid revisionen bedömdes om den nordiska modellen för arbetskraftsservice, den sektorsövergripande samservicen som främjar sysselsättningen och resultatnriktade handlingsmodeller förbättrar sysselsättningsförutsättningarna för svårssysselsatta.

Svårssysselsatta är personer som har svårt att få arbete på den öppna arbetsmarknaden och som därför rör sig mellan arbetslöshet, arbetskraftsservice och korta anställningsförhållanden. När det gäller svårssysselsatta personer talar man ofta om strukturell arbetslöshet, dvs. arbetslöshet som inte minskar, även om sysselsättningsgraden samtidigt är hög och det råder brist på arbetskraft på arbetsmarknaden. En utdragen arbetslöshet kan förutspås åtminstone av hög ålder, låg utbildningsnivå och sjukdomsdiagnoser. Enligt arbets- och näringsministeriets arbetsförmedlingsstatistik fanns det cirka 150 000 svårssysselsatta i september 2023. Svårssysselsatta utgör cirka 40 procent av alla arbetslösa arbetssökande eller personer som får sysselsättningsfrämjande service. På grund av det stora antalet sysselsättningssvårigheter är en fungerande arbetskraftsservice för svårssysselsatta en central faktor när man vill stärka statsfinanserna genom att förbättra sysselsättningen och minska utgifterna för den sociala tryggheten. Arbetslösheten orsakade utgifter för den sociala tryggheten på cirka 5 miljarder euro utifrån den senaste statistiken för 2021.

## Den schablonmässiga serviceprocessen i den nordiska modellen för arbetskraftsservice allokerar inte resurser effektivt

Målet med den nordiska modellen för arbetskraftsservice som togs i bruk i maj 2022 är att erbjuda arbetssökande individuellt stöd tidigare och mer frekvent än förut samt att öka arbetssökandenas självständiga jobbsökning genom en kvantitativ skyldighet att söka arbete. Utifrån de uppgifter som erhållits vid revisionen räcker arbets- och näringsbyråernas och de kommunala sysselsättningsförsökens personalresurser för närvarande inte till för att verkställa modellen. På grund av otillräckliga personalresurser ordnades under det första verksamhetsåret nästan hälften färre intervjuer och samtal enligt den nya servicemodellen än vad modellen kräver. Intervjuerna och samtalen fördröjdes också från den målsatta tidtabellen och det fanns knappt med tid för dem. Närservicens andel av de inledande intervjuerna var 38 procent under det första året, även om alla inledande intervjuer enligt modellen i regel borde ordnas

ansikte mot ansikte på arbets- och näringsbyrån eller ett kommunalt verksamhetsställe.

Utifrån revisionen allokerar den schablonmässiga serviceprocessen i den nordiska modellen för arbetskraftsservice inte resurserna effektivt när det gäller att främja sysselsättningen, eftersom den inte beaktar de arbetssökandes varierande situationer och servicebehov. Den schablonmässiga processen leder för närvarande till överservice för självständiga arbetssökande och underservice för svårssysselsatta, eftersom det inte finns tillräckligt med resurser för det frekventa stöd som de svårssysselsatta behöver.

Mer komplicerade kundprocesser än tidigare har också avsevärt ökat det administrativa arbetets andel av de sakkunnigas arbetstid, vilket tar resurser från det individuella stödet för jobbsökningen. Endast en tredjedel av arbets- och näringstjänsternas personal som svarade på Statens revisionsverks enkät bedömde att man i den nya servicemodellen snabbare än tidigare kan styra arbetssökande till de tjänster de behöver. Resurserna borde i större utsträckning än i nuläget riktas till svårssysselsatta, vars serviceprocesser är komplicerade och tidskrävande.

## Skyldigheten att söka arbete kräver förenkling

I och med den nordiska modellen för arbetskraftsservice infördes en kvantitativ skyldighet att söka arbete, som på basis av revisionen har ökat den självständiga jobbsökningen inom vissa kundgrupper, såsom unga. Täckningsgraden av skyldigheten att söka arbete har dock varit betydligt snävare än vad som bedömdes i beredningsskedet. Under det första året gjorde arbetssökande endast 10 procent av det förväntade antalet jobbsökningar. Enligt arbets- och näringspersonalen är betydligt fler ansökningar än tidigare skenbara arbetsansökningar.

Arbets- och näringsbyråernas och de kommunala sysselsättningsförskens sakkunniga upplever allmänt att skyldigheten att söka arbete konkretiserat arbetssökandens skyldigheter. De sakkunniga fastställer dock inte skyldigheten att söka arbete enligt enhetliga kriterier, eftersom de upplever att fastställandet av skyldigheten att söka arbete är komplicerat och anvisningarna mångtydiga. På grund av de varierande kriterierna som tillämpas på skyldigheten att söka arbete är de arbetssökande i en ojämlig ställning sinsemellan.

Att uppfylla skyldigheten att söka arbete är en utmaning för många svårssysselsatta personer, hos vilka hindren för sysselsättning ofta hänför sig till nedsatt arbetsförmåga. En förbättring i deras arbetsförmåga och sysselsättningsförutsättningar försvåras dock för närvarande av de knappa resurserna för social-, hälso- och rehabiliteringstjänster.

## Kundrelationerna inom samservicen varar länge och kunderna behöver många hälsovårdstjänster

Den sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen är en samarbetsmodell vars syfte är att främja sysselsättningen av långtidsarbetslösa genom att erbjuda dem offentliga arbetskraftstjänster enligt servicebehovet samt

social-, hälsovårds- och rehabiliteringstjänster. Kundrelationerna inom samservicen är i genomsnitt anmärkningsvärt långa: nästan hälften av de kundrelationer som avslutades 2022 hade pågått i över tre år. En del kunder behöver flera olika tjänster och en del är också de facto arbetsförmögna. De som i själva verket är arbetsförmögna omfattas av arbetskraftsservicen på grund av villkoren för att få arbetslöshetsförmåner, eftersom de inte är berättigade till invalidpension.

Samservicekunderna har ett stort behov av hälsovårdstjänster och de långa köerna fördröjer kundprocesserna. Kundernas hänvisning till hälsovårdstjänster effektiveras av att det i samservicenätverken finns tillräckligt med både hälsovårdare och läkare. Resurserna som välfärdsområdena anvisar för samserviceverksamheten upplevs dock som otillräckliga i många samservicenätverk.

## Stora regionala variationer i samserviceverksamheten

Det primära kriteriet för hänvisning till samserviceverksamhet är ett behov av sektorsövergripande service. Det förekommer regionala variationer i verkställandet av och resursfördelningen för samserviceverksamheten. År 2022 var cirka en tredjedel av de arbetslösa arbetssökande som uppfyllde kriterierna för kundrelationer inom samserviceverksamheten på grund av arbetslöshetens längd kunder inom samserviceverksamheten. Det förekom variationer mellan arbets- och näringsbyråerna i fråga om hur stor andel av de arbetssökande som uppfyllde kriterierna som var kunder inom samserviceverksamheten. Som störst var andelen drygt 70 procent och som minst knappt 10 procent. Resursfördelningen inom samserviceverksamheten varierar särskilt i fråga om hur många yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården det finns i samservicenätverken och om de arbetar deltid eller på heltid i nätverket.

Styrningen, utvecklingen, uppställandet och uppföljningen av målen för samserviceverksamheten har varit knapp. Lagstiftningens verkställande har inte följts upp noggrant av arbets- och näringsministeriet. Tillgång till tillförlitlig information om samservicekunderna och samserviceverksamheten är knapp. Den svaga uppföljningsinformationen förklaras delvis av bristerna i kundsystemet, dvs. TYPPI-registret, och av att olika anordnare använder systemet och registrerar uppgifter om kunderna på olika sätt.

## Resultatbaserade finansieringsavtal kan främja sysselsättningen av svårsysselsatta personer

För att främja sysselsättningen har man utvecklat olika resultatbaserade modeller för upphandling av effekter. I revisionen behandlades särskilt SIB-modellen (SIB, *Social Impact Bond*), dvs. projekt som genomförts med resultatbaserade finansieringsavtal. De centrala aktörerna i SIB-modellen är organisationen inom den offentliga sektorn som beställare av resultat och betalare för resultat enligt målen, placerarna som finansierer av tjänster och bärare av ekonomiska risker, projektadministratören som sammanställare av finansiering och avtalskoordinator samt de egentliga tjänsteproducenterna som valts av projektadministratören. Av de projekt som genomförts med SIB-modellen

behandlades vid revisionen projektet Främjande av sysselsättningen (Arbets-SIB) som beställdes av arbets- och näringsministeriet och försöket Snabb sysselsättning och integration av invandrare (Koto-SIB).

Enligt revisionen är SIB-projekt tidskrävande och arbetsdryga, men de kan främja sysselsättningen av svårssysselsatta. Planeringen och uppföljningen av SIB-projekt avsedda att främja sysselsättningen förutsätter dock ännu utvecklingsåtgärder för att resultatmätarna och resultatlönerna bättre ska betjäna de centrala aktörerna. Avtalet förutsätter förståelse för utnyttjandet av registerbaserad information och grunderna för fastställande av resultatlön samt förmåga att tolka resultat. Registerbaserat material bör analyseras redan innan avtalet ingås och dessutom bör de centrala aktörernas förmåga att göra dessa analyser stärkas.

I SIB-modellen kan den komplicerade beräkningen av resultatlönen orsaka en administrativ börda för de olika parterna. Det är ännu möjligt att vidareutveckla de resultatmätare som används för resultatutvärdering och fastställande av resultatlöner. I fortsättningen bör man utöver de resultatmätare som baserar sig på sysselsättningsmålen om möjligt även beakta så kallade mjuka effekter, det vill säga projektens positiva effekter på arbets- och funktionsförmågan hos svårssysselsatta.

## Revisionsverkets rekommendationer

Arbets- och näringsministeriet

1. bör genom lagstiftning och eventuella anvisningar främja allokeringen av arbets- och näringsstjänsternas personalresurser i större utsträckning än i nuläget i enlighet med kundens servicebehov.
2. bör förenkla lagstiftningen och anvisningarna om skyldigheten att söka arbete för att fastställande av skyldigheten ska vara entydigt för de sakkunniga.
3. bör i de framtida SIB-projekten om möjligt även beakta projektens effekter på arbets- och funktionsförmågan hos svårssysselsatta.

Arbets- och näringsministeriet och social- och hälsovårdsministeriet

4. bör tillsammans se till att svårssysselsatta hänvisas till de social-, hälsovårds-, rehabiliterings- och arbetskraftstjänster de behöver.