

# Reformeringen av Arbetsförmedlingen. Det nya arbetsmarknadspolitiska experimentet i marknadstänkandets tidevarv

Tora Nord och Mattias Bengtsson

I denna essä om den pågående marknadiseringen av arbetsförmedlingens tjänster tas avstamp i den stora omvandling då den aktiva arbetsmarknadspolitiken rört sig från politikens centrum till dess periferi. Ett nytt arbetsmarknadspolitiskt landskap tornar upp sig när Arbetsförmedlingen ska ”reformeras i grunden” och så kallade fristående aktörer ska ansvara för matchning och rustning av arbetssökande. Denna pågående förändringsprocess skärskådas i relation till såväl historiska skeenden som internationella utblickar om marknadiseringen av arbetsförmedlande insatser. Essän avslutas med en diskussion om centrala utmaningar med det nya arbetsförmedlingslandskapet.

*Nyckelord:* Aktiv arbetsmarknadspolitik, Arbetsförmedlingen, marknadisering, kvasimarknad, tvärssektoriell samverkan

Den 11 januari 2019 offentliggjordes den sakpolitiska överenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna. Punkt 18 i detta ”Januariavtal” innebär att ett nytt arbetsmarknadspolitiskt landskap tornar upp sig då Arbetsförmedlingen (AF) ska ”reformeras i grunden” och ”fristående aktörer” ska ansvara för matchning och rustning av arbetssökande. Marknadsliberala principer om valfrihet och entreprenörskap förväntas vara mirakelkur och öka åtgärdernas kvalitet och effektivitet medan AF omvandlas till ”beställarorganisation” med fokus på myndighetsansvar, såsom kontroll

FÖRFATTARE

Tora Nord, fil dr i arbetsvetenskap, Högskolan i Borås, tora.nord@hb.se

Mattias Bengtsson, docent i sociologi, Göteborgs universitet, mattias.bengtsson@gu.se

av arbetsökande och fristående aktörer. Även om AF har lång erfarenhet av att tjänster som arbetsmarknadsutbildningar tillhandahålls av privata aktörer (se till exempel Lundin 2011) råder det i nuläget många oklarheter kring vad ett fullständigt avförstatligande av förmedlande och rustande tjänster kommer innebära för såväl arbetsökande som arbetsgivare.

Syftet med essän är att beskriva några historiska skeenden som föregått reformeringen av AF och diskutera den pågående förändringsprocessen i relation till studier om marknadsiering av arbetsförmedlande insatser. I detta sammanhang pekar vi även på några centrala utmaningar som kan tänkas följa i ljuset av det nya arbetsförmedlingslandskapet.

## AKTIV ARBETSMARKNADSPOLITIK: FRÅN POLITIKENS CENTRUM TILL DESS PERIFERI

Det omfattande välfärdspolitiska reformarbete som genomfördes i Sverige under efterkrigstiden har av ekonomen Assar Lindbeck (1997) kallats för "det svenska experimentet" – han menar att det kunde liknas vid ett fullskaligt ekonomiskt och socialt laboratorium. Medan Lindbeck trycker på den svenska utvecklingens drag av ytterlighet har andra betonat Sverige som föregångsland och "den svenska modellen". I detta experiment, eller denna modell, befann sig den aktiva arbetsmarknadspolitiken i politikens centrum. Redan under det andra världskriget skedde en kursändring i arbetsmarknadspolitiken från en tidigare mer "passiv arbetslöshetspolitik" till en mer "aktiv arbetsmarknadspolitik". Men "den nya arbetsmarknadspolitiken" genombrott har beskrivits infalla vid 1950-talets slut (då omfattande statliga satsningar på aktiva åtgärder implementerades för att tackla den då rådande ekonomiska lågkonjunkturen) till mitten av 1960-talet (Thoursie 1990; Öhman 1968). I likhet med Lindbecks distinkta formulering om det svenska experimentet har Ragnar Thoursie, författare och tidigare byråchef vid Arbetsmarknadsstyrelsen, beskrivit tidseran som "en period av nydaning, experiment och framåtanda" (Thoursie 1990 s 141).

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken var tydligt inriktad mot att skapa ett fullsysselsättningssamhälle och utvecklades till en central pelare i den ekonomiska politiken och i den så kallade Rehn-Meidnermodellen. Med hjälp av en utbyggd arbetsförmedling och program som skulle underlätta mobilitet – särskilt arbetsmarknadsutbildningar och flyttbidrag – skulle företagets rekryteringsbehov underlättas. Genom att vara ett instrument där arbetskraft flyttades mellan låglöne- och lågproduktivetsföretag till höglöneföretag med högre produktivitet och större expansionskraft avsåg denna anpassningspolitik bidra till bland annat full sysselsättning, ökad inkomstjämlighet och vara inflationsdämpande (se till exempel Erixon 2010; Erixon & Wadensjö 2012; Meidner 1984; Pontusson 1990; van den Berg m.fl. 1997).

Som följd av de omfattande aktiva åtgärder vilka implementerades under efterkrigstiden framställs Sverige ofta som pionjären av det som benämnts som aktiveringspolitik (se till exempel Barbier & Ludwig-Mayerhofer 2004; Bonoli 2010; Johansson & Hvinden 2007). Den aktiva arbetsmarknadspolitiken blev, enligt nationalekonomen Anders Leion (1968), en av Sveriges ”främsta idémässiga försäljningssuccéer under efterkrigstiden”, exemplifierat med att Arbetsmarknadsstyrelsen år 1966 mottog över 600 besök från 50 länder. Utgifter för arbetsmarknadspolitiska program och stödsatser, såsom arbetsförmedling, arbetsmarknadsutbildningar, beredskapsarbeten och skyddade verkstäder, ökade kraftigt fram till 1980-talets början. Åtgärdernas omfattning var helt unik i världen vid den tiden (Meidner 1984).

Den starka tilltron till den aktiva arbetsmarknadspolitikens bidrag till ekonomi och samhälle syns inte minst i det tidiga 1960-talets idédebatt. I ”Arbetsmarknadspolitik som samhällsidé” (1961) diskuterar Gösta Rehn, tidigare LO-ekonom och dåvarande chef på Finansdepartementets ekonomiska avdelning, ett pågående reformarbete som han hoppas ska resultera i en annan typ av samhälle än såväl ”frikonkurrenssamhället” som ”planhushållningssamhället”. Rehns vision är istället ”anpassningssamhället”, vilket ska skapas med hjälp av arbetsmarknadspolitikens rörlighetsstimulanser.

Ur ett strikt ekonomiskt perspektiv är den aktiva arbetsmarknadspolitik enligt Rehn en nyckel för att åstadkomma en bättre anpassning mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft. Men det argument som väger tyngre för honom är en liberalt grundad mänsklig-social aspekt. Anpassningssamhället behöver skapas för att individen ska kunna bli ”herre över sitt eget öde, fundamentalt fri gentemot all överhet” menar Rehn (1961 s 78). För att uppnå denna liberalismens idé krävs en politik som möjliggör ”frihet i arbetsvalet – i alla åldrar, i alla yrken” (Rehn 1961 s 78). Men till skillnad från ”frikonkurrenssamhällets” förespråkare kan detta enbart åstadkommas med omfattande statliga interventioner i ekonomin. Med hjälp av en kraftigt utbyggd aktiv arbetsmarknadspolitik kan vi underlätta för individerna att röra sig bort från orter, yrken och arbetsplatser som upplevs som otrivsamma och finna en mer meningsfull sysselsättning.

Nu, sex årtionden senare, kan vi se att Rehns vision fallit i glömska. Vi befinner oss i slutfasen på en epok där den i statlig regi aktiva arbetsmarknadspolitik rört sig bort från politikens centrum, vilket uttrycks i kraftigt minskade satsningar på aktiva åtgärder över tid samt i inriktningen av åtgärder. Mer kostsamma åtgärder som direkt jobbskapande (till exempel beredskapsarbeten) och yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar har förlorat i anseende medan ökad betoning lagts på ekonomiska incitament såsom subventionerande anställningar/lönesubventioner och sänkta arbetsgivaravgifter, morötter som skattelättnader (jobbskatteavdraget) eller piskor i form av stagnerande ersättningsnivåer och ökade kvalificeringsvillkor

i arbetslöshetsförsäkringen (Bengtsson, 2014, 2017; Bengtsson & Jacobsson 2018). Därtill finns en tydlig betoning av mindre stat och mer marknad. Då arbetsmarknadspolitiken utförande läggs ut på entreprenad expanderar marknaden för arbetsmarknadspolitik.

Hur kan vi då förstå denna omvandling av aktiva åtgärder och den minskade tilltron till myndigheters förmåga att hantera uppgiften? Det är givetvis en mycket komplex fråga att besvara och som i detalj inte kan beröras i denna essä. Det berör till exempel den kritik som riktades mot de aktiva åtgärdernas bristande kvalitet och effektivitet i samband med den ekonomiska recessionen på 1990-talet som bidrog till att tilltron till statlig arbetsmarknadspolitik försvagades (se till exempel Lindvall 2011). Vi ska här ta fasta på några större förändringsprocesser. Under de senaste decennierna har vi upplevt ett skifte från ett "fullsystillsättningsamhälle", med aktiv arbetsmarknadspolitik som central pelare i den svenska modellen, till en ny "massarbetslöshetsregim" av inflationsbekämpning och åtstramningspolitik. Utvecklingen har försiggått i tandem med ideologiska förskjutningar i synen på arbete som rättighet eller skyldighet. Därtill har privatisering och konkurrensutsättning genom styrmekanismer som New Public Management (NPM) presenterats som lösningar på vad som framställts vara en rad olika problem inom offentlig sektor (se till exempel Larsson m.fl. 2012).

Inom forskningen är det vanligt att prata om aktiveringspolitikens genomslag och om skiftet från efterfrågeorienterade åtgärder, det vill säga att staten aktivt griper in med direkt jobbskapande, till utbudsorienterade åtgärder avsedda att skapa "anställningsbara" individer (jämför Garsten & Jacobsson 2004). Det senare har under 2000-talet kommit till uttryck i åtgärder fokuserade på att omforma individuella egenskaper, beteende och motivation, såsom vägledning, coachning och CV-skrivande. En annan sida av denna aktiveringspolitiska linje är en tydligare inriktning mot vad som beskrivits som en "arbete-först"-politik ('work-first', se Lindsey m.fl. 2007). Här avses ett ökat egenansvar att finna vilket jobb som helst var som helst i Sverige, den arbetssökande ska alltså acceptera första bästa påhugg (Bengtsson 2014). I samband med detta har kontroll- och disciplineringsfunktionen förstärkts över tid genom till exempel införandet av ramprogram som Aktivitetsgarantin (senare ersatt med Jobb- och utvecklingsgarantin), individuella handlingsplaner, aktivitetsrapporter, samt ett vidare spektrum av sanktionsmöjligheter vid bristande aktivitet som arbetssökande. Därtill har den aktiva arbetsmarknadspolitiken alltmer kommit att styras i enlighet med vad som kan kallas för "den selektiva välfärdspolitikens logik" (jämför Rothstein 1994). Insatser riktas huvudsakligen till personer med en svag förankring på arbetsmarknaden medan övriga arbetssökande förväntas vara mer kompetenta och självstyrande subjekt i arbetssökningsprocessen.

Men förändringar i arbetsmarknadspolitiken och reformeringen av AF är även knutna till brytpunkter i den svenska arbetslinjen och i förlängningen även förskjutningar i synen på arbete som rättighet eller skyldighet. Arbetslinjer kan sägas representera olika syn på arbete men framförallt på arbetslöshet som politiskt problem. Vissa ideologiska inriktningar inom arbetslinjen dominerar dock och påverkar såväl arbetsmarknadspolitikens innehåll som dess riktning. Junestav (2004) identifierar tre olika inriktningar som har stått i förgrunden för innehåll och utformning av arbetsmarknadspolitiken mellan 1930 och 2000 där en specifik periods arbetslinje kan bära spår av flera inriktningar och alltså överlappa varandra. För *kontroll- och disciplineringsperspektivet* är individens ansvar och skyldighet som försörjare tongivande. Det finns tydliga krav på motprestation vid stöd som i sin tur bygger på behovsprövning. Arbetslinjer som präglas av denna inriktning syftar till att styra individers beteende genom hot om ekonomisk sanktion och jämförs ofta med den nyare tidens ”workfare” som utvecklades i USA under 1980-talet. I *självhjälps- och uppfostringsperspektivet* betonas istället fostran av den gode medborgaren där idén om hjälp till självhjälp är central. Genom en aktiv sysselsättningspolitik betonas istället i *rättighetsperspektivet* vikten att ge alla individer chansen till en ökad välfärd genom lönarbete och tonvikten ligger på aktiva åtgärder. Det senare perspektivet, genom exempelvis yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar istället för enbart ekonomiskt stöd vid arbetslöshet (så kallade ”passiva åtgärder”), har varit det som kommit att förknippas med arbetslinjen i Sverige och ledande för arbetet hos AF. Som nämnts ovan har emellertid anslagen till satsningar som dessa minskat med åren parallellt med en växande betoning av individens eget ansvar vid arbetslöshet (Junestav 2004; Nord 2018). I skuggan av reformeringen av AF står alltså en arbetsmarknadspolitik som alltmer kommit att betona mer marknad och mindre stat. I kombination med en arbetslinje som i ökad utsträckning betonar individens eget ansvar vid arbetslöshet blir två ideologiska brytpunkter tydliga, nämligen *individualisering* och *marknadisering* av arbetslöshet. Den senare processen är i fokus i denna essä.

## SKAPANDET AV EN KVASIMARKNAD FÖR ARBETSFÖRMEDLANDE TJÄNSTER

Framväxten av ett nytt arbetsförmedlingspolitiskt landskap eller experiment i och med reformeringen av AF skulle av vissa forskare beskrivas som en process av ökad *privatisering*. Exempelvis menar Gilbert (2004 s 101) att vi bör tala om privatisering när mer ansvar för organiseringen (finansiering och/eller produktion) av social välfärd åläggs marknaden medan statens ansvar minskar. Vi menar att i de fall då kostnader övervältras från det offentliga till individen är talet om en process av privatisering motiverat, till exempel då stagnerade ersättningsni-

vår i sociala ersättningar ökat efterfrågan på privata försäkringslösningar (se till exempel Lindellee 2018; Sjögren Lindqvist & Wadensjö 2011). Men vad gäller det aktuella fallet med arbetsförmedlande tjänster föredrar vi att tala om en process av marknadsiering. För vad marknadsiering i relation till omvandlingen av välfärdsstatens styrningslogik avser är framförallt en expansion av privat serviceproduktion genom offentlig upphandling av privata tjänsteleverantörer på så kallade kvasimarknader (se Hartman 2011).

En tydlig politisk ambition med reformeringen av AF har varit *marknadsiering* av förmedlingstjänster men även om detta sker via genomförandet av Januariavtalets punkt 18 är utvecklingen inte resultatet av en plötslig brytpunkt i myndighetens historia. Som vi visat bör utvecklingen snarare förstås som en del av ett längre historiskt skeende med stegvisa förändringar. Utvecklingen i Sverige har även avsevärda likheter med hur arbetsförmedlingslandskapet omformats i andra välfärdsstater sedan 1990-talet. Vi bör därför se utvecklingen i ljuset av de marknadsorienterade strömningar som under de senaste decennierna fått stor genomslagskraft med ökade krav på avreglering, strukturella arbetsmarknadsreformer, privatisering och konkurrensutsättning genom styrmekanismer som NPM (se till exempel Gilbert 2004; Larsson m.fl. 2012). Bakom förändringarna finns en tilltro till att verksamheter som styrs i enlighet med marknadsprinciper är mer ekonomiskt effektiva och erbjuder mer flexibla lösningar. De har därigenom presenterats som lösningen på en rad olika problem i offentlig sektor. Detta ideologiska tankegodis har visat sig dröja kvar och fortsatt prägla nya reformer i offentlig sektor (se SOU 2018:47).

Om vi anlägger ett längre historiskt perspektiv existerade i förvärvssyfte drivna privata arbetsförmedlingar före de kommunala arbetsförmedlingarnas framväxt i början av 1900-talet (Olofsson & Wadensjö 2021; Wadensjö 1990). Privata arbetsförmedlingar började regleras 1884. Under 1900-talets första decennier skärptes successivt regleringen av denna förmedlingsverksamhet parallellt med expansionen av den avgiftsfria kommunala förmedlingsverksamheten. Detta resulterade slutligen i att ett förbud av privata, vinstdrivande arbetsförmedlingar trädde i kraft 1936. Därtill överfördes 1940 det kommunala huvudmannaskapet för den offentliga arbetsförmedlingen till staten. Efter förbudet 1936 gavs dock återkommande tillstånd till privat förmedlingsverksamhet men andelen aktörer minskade successivt, bland annat till följd av inskränkningar av förmedling till vissa yrkesgrupper och verksamheter. Det sista tillståndet för att bedriva privata, vinstdrivande arbetsförmedlingar upphörde 1968.<sup>1</sup> Bland de motiveringar

<sup>1</sup> Det kan här nämnas att det även förekom så kallade "organisationsförmedlingar", det vill säga arbetsförmedlingar i privat regi som drevs *utan förvärvssyfte* (till exempel fackföreningar) och som efter 1968 fortsatt tilläts bedriva förmedlingsverksamhet (Olofsson & Wadensjö 2021; Wadensjö 1990).

som vid olika tidpunkter framförts för den successiva avvecklingen av privata arbetsförmedlingar var missförhållanden som upptäckts hos privata utövare, att de sades resultera i en onödig ”överräkling” av arbetskraft på arbetsmarknaden samt de potentiella stordriftsfördelar som antogs följa med arbetsförmedlingens förstatligande (Olofsson & Wadensjö 2021; Wadensjö 1990).

Trots att ett förstatligande förutsattes skapa goda förutsättningar för en enhetlig arbetsmarknadspolitik (Lundin 2011) togs redan på 1990-talet de första stegen mot en avreglering av det statliga arbetsförmedlingsmonopolet då en ny lag om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft trädde i kraft 1993 (Prop. 1992/93:218). På detta sätt närmade sig Sverige övriga OECD-länder där merparten har system med samexisterande offentliga och privata arbetsförmedlande aktörer (Konle-Seidl & Walwei 2000). Vad gäller arbetsmarknadspolitiska program och insatser har offentliga leverantörer traditionellt dominerat det arbetsmarknadspolitiska området, även om AF har en lång erfarenhet av att köpa arbetsmarknadsutbildningar från privata leverantörer. Samtidigt kan vi tala om en vändpunkt under det nya århundradet då privata aktörer i allt högre grad kommit att förmedla arbetsmarknadspolitiska insatser. År 2007 anvisade Alliansregeringen AF att börja köpa arbetsförmedlingstjänster från så kallade kompletterande aktörer i enlighet med beställar-utförarmodellen (Lundin 2011). Från att de privata leverantörerna först huvudsakligen ansvarade för arbetsökande till Jobb- och utvecklingsgarantin och Jobbgarantin för unga (exempelvis satte regeringen ett mål om att dessa privata aktörer skulle ansvara för en tredjedel av deltagarna i garantiprogrammen) skedde sedan en mycket omfattande expansion av tjänster utanför dessa två program i de kompletterande aktörernas regi. Särskilt gällde detta jobbcoachning för nyligen arbetslösa och korttidsarbetslösa där AF fattade ”drygt 300 000 beslut om coachning under 2009–2011, till en summa av ungefär 2,6 miljarder kronor” (Liljeberg m.fl. 2012 s 3).

Den pågående reformeringen av AF kan alltså ses mot bakgrund av att det redan testats ett omfattande system där arbetsmarknadspolitiska insatser ska levereras av privata, vinstdrivande aktörer. Men omvandlingen av det arbetsmarknadspolitiska landskapet bör också ses i ljuset av att förtroendet för myndigheten har varit lågt bland medborgare och att AF förmedlar allt färre tjänster (Oleskog Tryggvason m.fl. 2014). Som exempel kan nämnas en ökning mellan 2009 och 2016 av andelen arbetslösa personer som upplevde att de inte fick tillräckligt med hjälp och stöd under tiden de var inskrivna (Arbetsförmedlingen 2016; se även Cronert 2015). Bidragande orsaker till utvecklingen kan vara att AF:s uppdrag utvidgats i takt med att allt fler individer kommit att omfattas av arbetslinjen. Det har bland annat inneburit en förflyttning av individer från andra myndigheter som till exempel Migrationsverket, Försäkringskassan och Socialtjänsten (Arbetsförmedlingen 2014; Nord 2017; Paulsen 2015). Detta kan ses i statistik över den

kraftiga ökningen av så kallade lönesubventionerade anställningar över tid. Till exempel uppgick dessa år 2014 till i genomsnitt 137 000, vilket innebar närmast en fördubbling sedan mitten av 1990-talet (Pärlemor & Eriksson 2016 s 12). Bland lönesubventionerade anställningar utgör kategorin ”Lönebidrag m.m.” den i särklass största programgruppen, vilket riktas mot personer med nedsatt arbetsförmåga. Vid sidan av nämnda programgrupp ökade även andra typer av subventionerade anställningar kraftigt under 2010-talet. Dessa var riktade mot de med svag ställning på arbetsmarknaden (det vill säga inskrivna arbetslösa med högst förgymnasial utbildning, utomeuropeiskt födda, personer med funktionsnedsättning samt i gruppen 55-64 år). Ökningen skedde samtidigt med att andra inskrivna arbetslösa minskade i betydande utsträckning (Kornerud m.fl. 2018).

Den avreglering som genomfördes 1993 i vilken privata aktörer återigen tilläts bedriva arbetsförmedlande verksamhet har också påverkat inflödet av sökande till AF (se till exempel Walter 2012). Numera agerar den privata bemanningsbranschen ju också förmedlare av arbeten men främst åt arbetssökande som står närmare arbetsmarknaden. Exempelvis betonar Cronert (2015) i en analys av Arbetskraftsundersökningarna att i kategorierna inrikes födda och högutbildade arbetslösa är det en allt mindre andel som har kontakt med AF. Följaktligen har AF idag en utmaning i att matcha en sökandegrupp som står längre från arbetsmarknaden än tidigare. Därtill ingår en större andel av de inskrivna i kategorin långtidsarbetslösa, vilket blivit ett växande problem i pandemins spår (Bengtsson 2021).

Att ovan nämnda lönesubventionerade anställningar utgör en så stor del av de inskrivna arbetslösa är bland annat en följd av att arbetskravet har vidgats till att omfatta fler grupper än tidigare. AF förväntas matcha en allt mer komplex grupp mot den reguljära arbetsmarknaden, en arbetsmarknad som av arbetsförmedlare dessutom beskrivs som mer kräsen än tidigare och där kraven har ökat (Nord 2017). Utvidgningen av arbetslinjen kan även tolkas som en politisk strategi vars mål är att minska medikaliseringen av individer (Lindqvist 2000). I Socialförsäkringsutredningens slutbetänkande *Mera försäkring och mera arbete*, vilken var en central källa till Alliansregeringens åtstramningar i sjukförsäkringen, framgår till exempel att konsekvenserna av ”en mjuk sjukförsäkring” antas leda till att fler lämnar arbetslivet och sjukskriver sig (SOU 2006:86). Underförstått verkar här finnas ett antagande om att individen, om hon tilläts, väljer att vara sjukskriven istället för att arbeta (se till exempel Johnson 2010; Börjesson 2018).

## MARKNADISERINGENS EFFEKTER: LÄRDOMAR FRÅN EN INTERNATIONELL UTBLICK

Det påtalas ofta att den pågående reformeringen av AF främst inspirerats av den australiska modellen för arbetsförmedlingsverksamhet. Bland annat besökte en



delegation från AF just Australien år 2013 för att inhämta mer kunskaper och erfarenheter kring modellen (Mikkonen 2013). I internationella jämförande studier kring avförstatligande av arbetsförmedlande insatser riktas också ofta blicken mot Australien. Ingenstans bland OECD-länderna har utvecklingen varit så radikal, varför vi tar avstamp i vad forskningen säger om denna helomvandling från en offentlig förmedlingsverksamhet till en marknad med privata leverantörer.

Färgad av tidens NPM-tendenser pågick det under 1990-talet en successiv avreglering av Australiens offentliga förmedlingsverksamhet och 1998 introducerades ett nytt system, *Job Network*, med privata utförare. Syftet med ett avförstatligande var att bryta den rigiditet som den offentliga styrningen kritiserats för. Det fanns en övertygelse om att den utvidgade konkurrensen inte enbart skulle effektivisera förmedlingsverksamheten utan även bidra till mer skraddarsydda och flexibla lösningar för framförallt de sökande (Andrews & Van de Walle 2013; Considine m.fl. 2015; Sturgess 2011). En uppföljande studie dryga decenniet senare visade dock att det snarare var standardisering och ”traditionella metoder” som över tid kom att känneteckna arbetet hos privata aktörer (Considine m.fl. 2015). Tillsammans med krävande interna affärsmodeller skedde detta på bekostnad av den flexibilitet och innovativa metoder som inledningsvis eftersträvats med reformen (Considine m.fl. 2011). Att standardisering utvecklats hos privata utförare på bekostnad av den palett av olika angreppssätt och metoder som avregleringen hade för avsikt att uppnå har föranlett ytterligare reformer. År 2009 reformerades systemet återigen och *Job Services Australia* infördes som dock redan 2015 ersattes av ett nytt system, *Jobactive*. Båda reformerna syftade till att råda bot på bristerna med föregående system, i synnerhet beträffande stöd till långtidsarbetslösa (Bredgaard & Larsen 2007; Considine 2020). För även på individnivå uteblev en del av de förväntade effekterna med den ursprungliga reformen. Uppföljande studier har till exempel visat att det funnits brister beträffande i vilken utsträckning man lyckats med att få sökande i sysselsättning samt vilka utbildningsmöjligheter som de erbjudits (Considine 2020). Mönstret var tydligast för grupper som var i intensivt behov av yrkes- och utbildningsstöd (Alford & Gullo 2000). Australiens erfarenheter av att reformera arbetsförmedlingen visar sammanfattningsvis att det, precis som för andra offentliga tjänster, finns en tendens från politiskt håll att ständigt söka efter bättre service till lägre kostnader. Kombinerat med en privat vinstdriven driftsform finns det en risk för att det leder till en ”kontinuerlig omstrukturering” av verksamheten (Considine m.fl. 2014). Det återstår att se om nuvarande reformering av AF också blir en i raden av flera.

Från jämförande studier kring marknadiseringen av arbetsförmedlande insatser i Danmark, Storbritannien och Tyskland ser vi att länderna utvecklat olika sätt att organisera externa aktörers initiativ. Utvecklingen i Danmark har

präglats av stegvisa förändringar under längre tid, vilket skapat en osäkerhet för externa aktörer. Storbritannien har gradvis utvecklat en mer stabil nationell struktur som gynnat några större aktörer. Slutligen har utvecklingen i Tyskland inneburit en mer fragmenterad struktur som kännetecknas av intensiv konkurrens mellan aktörer som dock är underlagda strikt kontroll (Greer m.fl. 2017). Även i en annan jämförande studie av Danmark och Storbritannien fann forskarna att marknadsieringen inte levde upp till förväntningar om minskad byråkrati, ökat brukarbehov, förhindrande av låg kvalitet på utbud och ökad effektivitet. Slutsatsen som dras är att marknaden inte fungerade tillfredsställande utan att ett visst mått av statlig inblandning krävs (Larsen & Wright 2014). I en jämförande studie av reformeringar i arbetsförmedlingslandskapet mellan Danmark, Nederländerna och Australien fann författarna tillika att de initialt efterfrågade ”nya och innovativa metoderna” som efterfrågades av reformerna, mestadels uteblivit. Istället präglades arbetet hos leverantörerna av enklare insatser till en lägre kostnad, varför utbildande och andra mer kostsamma insatser lyste med sin frånvaro (Bredgaard & Larsen 2008).

Det danska exemplet visar hur marknadsieringen fortgått i en nordisk välfärdsstat liknande den svenska. Som ett svar på kritiken om att den offentliga arbetsförmedlingen var kostsam, alltför byråkratisk och ineffektiv initierades marknadsieringen 2002 av en mitten-högerregering genom en uppgörelse med socialdemokraterna. Arbetsförmedlande tjänster skulle precis som i Sverige flyttas till ”andra aktörer”. Men denna specifika benämning signalerade att det inte enbart rörde sig om arbetsförmedlande tjänster levererade via privata, vinstdrivande aktörer, utan även via ideella leverantörer, såsom fackligt drivna försäkringsfonder eller utbildningsinstitutioner. Då danska fackföreningar såg möjligheten att genom reformeringen återfå inflytande och resurser bidrog det till såväl deras som det socialdemokratiska partiets benägenhet att stödja en marknadsiering de annars skulle ha motsatt sig. Utvecklingen mot en kvasimarknad för arbetsförmedlande insatser pågick i Danmark åren efter 2002 (se Bredgaard m.fl. 2005) samtidigt med andra omfattande reformer av styrningen på arbetsmarknadsområdet. Detta ledde fram till att den fyra decennier långa eran av statlig arbetsförmedling upphörde i och med en fullskalig kommunalisering år 2009 (Klindt m.fl. 2020).

Sammanfattningsvis innebar reformeringen av AF i vårt grannland en bredd beträffande upphandlingspraxis och för närvarande dominerar marknaden av såväl konkurrensutsatta anbudsförfaranden som diverse partnerskapsbaserade kontrakt beroende på vilken kommun man tittar på. Det betyder att en del kommuner nyttjar utrymmet inom det konkurrensutsatta anbudsförfarande som står till buds fullt ut medan andra ”backat bandet” och tagit tillbaka driften (in-sourcing) av olika tjänster. En viktig distinktion mellan Danmark och Australien är kommunaliseringen av ansvar som i det danska exemplet innebär att det blir

många olika köpare av tjänster medan det i Australien är centraliserat till *en* köpare (Centrelink), något som kan påverka utbudsstrukturen av tjänster (Bredgaard m.fl. 2005). Erfarenheter från Danmark pekar också på utmaningar med att kommunerna å ena sidan förväntas uppfylla centrala politiska sysselsättningsmål som ofta är omsatta i konkreta mål- och resultatkrav och knutna till ekonomiska incitament och å andra sidan ska erbjuda alla medborgare träffsäkra och individanpassade insatser som tar avstamp i varje individs behov och förutsättningar (Larsen & Andersen 2019). Balansgången mellan socialpolitik och sysselsättningspolitik kan här bli hårfin och en utmaning för kommunerna att hantera.

Mot bakgrund av dessa exempel på reformer och deras effekter, vilka premisser kan ses vara särskilt relevanta för att skapa fungerande kvasimarknader? Le Grand och Bertlett (1993) listar fyra villkor som de anser nödvändiga: *Marknadsstruktur, information, motivation och creaming*. För en fungerande marknadsstruktur, vars syfte ju är att genom konkurrens erbjuda bästa möjliga service till lägst pris, krävs att det finns ett brett utbud av utövare och köpare. I exemplet med AF innebär det att det bör finnas ett brett utbud av så kallade externa aktörer (utövare) samt att AF (köpare) har ett betydande behov, till exempel genom många inskrivna arbetssökande. En fungerande marknadsstruktur fodrar även att tillträde till och utgång från marknaden kan ske enkelt samt att prisbilden är reglerbar beroende på utbud och efterfrågan. Det andra villkoret för en fungerande kvasimarknad är att det finns tillgång till relevant och exakt information. Det gäller såväl för externa aktörer som anlitas av AF som för myndigheten själv. För AF:s del handlar detta i synnerhet om information beträffande kvalitet m.m. medan det för utövarna handlar om information kring kostnadsbilden för olika insatser. Eftersom tanken med reformeringen är att den arbetssökande själv ska kunna välja utövare blir även informationen jämt mot den arbetssökande central. Ett tredje villkor för en fungerande kvasimarknad är motivation. För att få utövare att agera enligt syftet med att införa en marknadsstruktur måste deras reaktioner, åtminstone delvis, förväntas vara ekonomiskt betingade. På motsvarande sätt gäller att köpare (AF) måste motiveras av att i första hand skapa bäst möjliga förutsättningar för brukarna (de arbetssökande). Det fjärde villkoret handlar om att undvika *creaming*, det vill säga att kostsamma brukare väljs bort (till exempel arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden) till förmån för mer resursstarka, och därmed lönsamma, brukare. Här blir det centralt att skapa överensstämmelse mellan å ena sidan brukarens behov och å andra sidan utbudet av stöd och service som erbjuds. Detta kan exempelvis ske genom att skapa ett noggrant differentierat ersättningssystem som motverkar negativa fördelningseffekter och manipulativt beteende hos leverantörerna av tjänsten (se till exempel Lundin 2011).

I enlighet med Januariavtalet ska reformeringen av AF ske skyndsamt varför myndigheten redan i början av 2020 introducerade en digital matchningstjänst,

”Kundval Rusta och Matcha” (Krom), i 32 försökskommuner. Via ett statistiskt profileringsverktyg delas de arbetssökande in i tre grupper (nivåer) beroende på hur svårt det är att matcha mot arbetsmarknaden. Ersättningen till de fristående aktörerna differentieras i förhållande till hur långt respektive nära de arbetssökande står i förhållande till arbetsmarknaden. Benmarker m.fl. (2021), vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), finner i en uppföljande studie en del brister med profileringsverktyget. Bland annat tar verktyget inte i tillräckligt stor utsträckning hänsyn till att arbetssökandes jobbchanser minskar i takt med att arbetslöshetstiden ökar, något som innebär att en del arbetssökande bedöms stå närmare arbetsmarknaden än vad som är realistiskt att tro. Därtill visar studien att även om de fristående aktörerna hade stort handlingsutrymme beträffande att välja lämpligt arbetssätt valde de ändå likartade aktiviteter för de arbetssökande och detta oberoende av vilken grupp deltagarna bedömdes tillhöra (Benmarker m.fl. 2021). Vi känner igen detta resultat från tidigare erfarenheter från bland annat Australien där just standardisering och traditionella metoder kom att känneteckna arbetet hos externa aktörer (se till exempel Considine m.fl. 2011).

## AVSLUTANDE DISKUSSION: UTMANINGAR MED DET NYA ARBETSFÖRMEDLINGSLANDSKAPET

Under efterkrigstiden rådde det arbetskraftsbrist i många länder på den europeiska kontinenten och intresset ökade för offentliga interventioner på arbetsmarknaden. Många blickade därför norrut mot den svenska modellen av aktiv arbetsmarknadspolitik (Jørgensen 2020). I denna mylla återfann vi Rehns (1961) liberala vision av aktiva åtgärder som medel för individuell frigörelse från auktoriteter och för skapandet av en mer meningsfull vardag. Denna vision om arbetsmarknadspolitiken som idé har sedan länge fallit i glömska och idag råder en (marknads) liberal vision om den arbetssökande som ”konsument”. Istället för en frigörelse från statlig överhöghet genom ”frihet i arbetsvalet” (via omfattande rörlighetsfrämjande arbetsmarknadspolitiska åtgärder) betonas idag en ökad frihet att välja förmedlingstjänster på en marknad. Vi kan med andra ord förstå detta i termer av en historisk utveckling mellan två skilda liberalismer: från en statsindividualistisk variant (se Berggren & Trägårdh 2015) och i riktning mot en marknadliberal variant där kvasimarknader breder ut sig inom det arbetsmarknadspolitiska området (jämför Hartman 2011).

När AF:s uppdrag renodlas till att för det första ansvara för strategisk samverkan med externa aktörer, för det andra främja lokala projekt i samverkan och för det tredje ha en uppföljande och kontrollerande funktion av externa aktörer ger reformeringen upphov till en rad frågor. Här pekar vi på tre områden som kan bli synnerligen utmanande i det nya arbetsförmedlingslandskapet. *För det första*, vilka

utmaningar kan det tänkas finnas med så kallad tvärssektoriell samverkan? För *det andra*, hur ser förutsättningarna ut att skapa likvärdig och relevant service till alla arbetssökande grupper i hela landet och då kanske främst de som står längst från arbetsmarknaden? För *det tredje*, vilka förutsättningar finns det för att utöva effektiv uppföljning, styrning och kontroll av externa aktörer och arbetssökande?

I det nya arbetsförmedlingslandskapet betonas AF:s roll som beställarorganisation vars förmåga till samverkan med externa aktörer blir central. Då samverkan inte följer en färdig uppsättning regler utan skapas och omskapas i relationerna mellan inblandade parter (Carlsson & Jacobsson 2007) blir en central pusselbit för en välfungerande samverkan att aktörerna delar en gemensam uppfattning om vilka mål som ska eftersträvas och hur dessa lämpligen uppnås. En gemensam institutionell logik om man så vill (se Thornton & Ocasio 2008). För även om forskningsfältet kring reformer mot kvasimarknader, marknadisering och privatisering av arbetsförmedlande insatser som vi visat bidrar med viktiga kunskaper kring förskjutningar i arbetsmarknadspolitikens styrning och dess effekter ger tidigare forskning som denna en begränsad insyn i hur samverkan påverkar arbetsförmedlande insatser. Hur denna organisering sker, hur aktörerna positionerar sig med mera vet vi egentligen väldigt lite om, framförallt i en svensk kontext.

Hur ser då förutsättningarna ut för att skapa likvärdig och relevant service till alla grupper av arbetssökande runtom i Sverige och främst de som står längst från arbetsmarknaden? I sitt remissvar till Regeringens utredning (SOU 2020:41) om kommuners inblandning i det nya arbetsförmedlingslandskapet finner IFAU att det är tveksamt att privata aktörer kommer etableras i hela landet varför de ser positivt på att AF i förekommande fall kan köpa arbetsmarknadsåtgärder av kommunerna. Möjligheten att inkludera kommuner i utförandet av arbetsmarknadspolitiken innebär dock *inte* en garanti för att det kommer finnas erbjudanden om åtgärder i hela landet av det enkla skälet att kommuner kan välja att avstå. Att AF betalar för kommunernas tjänster är enligt IFAU (2020) emellertid fördelaktigt ur likvärdighetssynpunkt då staten på detta sätt fortsatt kan bidra till styrningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.

Från tidigare forskning vet vi att projekt och program som är individanpassade och tar hänsyn till såväl olika *dimensioner* som *nivåer* och *parter* fungerar bättre i syfte att bekämpa arbetslöshet. Ett flerdimensionellt synsätt ställer emellertid krav på samordning av insatserna mellan olika aktörer, något som torde bli en utmaning i det nya arbetsförmedlingslandskapet. Därtill krävs en flernivåstrategi som syftar till att minska glappet mellan arbetsmarknadspolitikens organisering på central och lokal nivå exempelvis genom en decentralisering av befogenheter. Slutligen krävs även en fleraktörsstrategi som innebär nya och/eller ökade samarbeten mellan olika aktörer och myndighet (Van Berkel m.fl. 2012). Hur förutsättningar för relevant och lokalt stöd till särskilt sårbara arbetssökande

kommer fungera efter reformeringen återstår att se men det kan bli en utmaning att knyta samman olika *dimensioner* som *nivåer* och *parter* i ett nytt och än mer komplext arbetsförmedlingslandskap. Från den tidigare nämnda forskningen om kvasimarknader så vet vi att en utmaning är fenomenet *creaming* som alltså innebär att kostsamma brukare väljs bort till förmån för brukare och eller insatser som är mer kostnadseffektiva. För att råda bot på sådana problem är det centralt att skapa ett noggrant differentierat ersättningssystem till externa aktörer för att skapa överensstämmelse mellan å ena sidan brukarens behov och å andra sidan utbudet av stöd och service. Benmarker m.fl. (2021) finner emellertid att trots friheten att utforma arbets sätt så väljer externa aktörer liknande sätt att arbeta med deltagarna och det oberoende av hur långt respektive nära arbetssökande bedömts stå från arbetsmarknaden.

En ytterligare utmaning med reformeringen av AF är knuten till myndighetens uppföljnings- och utvärderingsverksamhet. Att AF noggrant övervakar kvaliteten hos externa utövare är centralt då det finns risk för såväl moralisk risk (*moral hazard*), som innebär att utövarna nyttjar mindre resurser än vad man kommit överens om, som *snedvridet urval* (*adverse selection*) där utövarna medvetet tillbakahåller viktig information (se Bredgaard m.fl. 2005; Le Grand & Bertlett 1993). I tidigare forskning har AF:s utvärderingsverksamhet beskrivits som starkt präglad av NPM:s styrningsfilosofi som använts mer i legitimerande syfte än som ett verktyg för faktisk verksamhetsutveckling (Nord 2017). I det nya arbetsförmedlingslandskapet kommer denna del av verksamheten vara än mer kritisk då rustande och matchande insatser ska utföras av externa aktörer. Utvärderingar med brukarperspektiv i AF:s regi har i en tidigare studie visat sig vara mycket begränsade till antalet (Zovko m.fl. 2016). I sin rapportering till regeringen pekar AF på problemet med att det inte går att garantera att brukare aktivt väljer bort tjänster och leverantörer med bristfällig kvalitet, vilket innebär att AF kommer behöva arbeta med att sortera bort de leverantörer som presterar sämst samt arbeta en hel del med ”en välutvecklad leverantörsuppföljning” (Arbetsförmedlingen 2019 s. 8). Hur detta mer specifikt ska gå till ges inga svar på i rapporten och målsättningen att sortera bort de som presterar sämst kan även ifrågasättas såtillvida att det i sig inte säger så mycket om nivån som helhet hos de externa aktörerna.

I förlängningen behövs mer kunskap kring hinder och möjligheter för välfungerande arbetsmarknadspolitiska åtgärder på det nya arbetsmarknadspolitiska fältet, till exempel hur aktörerna i samverkan bidrar till att ett ändamålsenligt stöd utformas för arbetssökande med varierande behov och förutsättningar för att komma i förvärsarbete. En utmaning i utvecklingen blir därför fortsättningsvis frågor kring hur det offentliga och näringslivet i samverkan ska organisera det nya svenska arbetsförmedlingslandskapet.

## REFERENSER

- Alford, K., & Gullo, N (2000). The Privatisation of Employment Services: Has it Worked for the Most Disadvantaged? *Economic Society of Australia*, 19(1), 65-79.
- Andrews, R., & Van de Walle, S. (2013). New public management and citizens' perceptions of local service efficiency, responsiveness, equity and effectiveness. *Public Management Review*, 15, 762–83.
- Arbetsförmedlingen (2014). *Arbetsmarknadsrapport 2014*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen (2016). *Arbetsmarknadsrapport 2016*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen (2019). *Kortversion av Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen. Rapportering i enlighet med regeringsuppdraget*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Barbier, J.-C., & Ludwig-Mayerhofer, W. (2004). Introduction. The many worlds of activation. *European Societies*, 6(4), 423-436.
- Bengtsson, H. (2021). *Vilka yrken bryter långtidsarbetslöshet?* Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Bengtsson, M. (2014). Towards standby-ability: Swedish and Danish activation policies in flux. *International Journal of Social Welfare*, 23, Supplement 1, S54–S70.
- Bengtsson, M. (2017). Arbetsmarknadspolitik. I M. Bengtsson & T. Berglund (Red.) *Arbetslivet* (ss. 269-296). Lund: Studentlitteratur.
- Bengtsson, M., & Jacobsson, K. (2018). The institutionalization of a new social cleavage: Ideological influences, main reforms and social inequality outcomes of 'the new work strategy'. *Sociologisk Forskning*, 55(2-3), 155-177.
- Benmarker, H., Lundin, M., Mörtlund, T., Sibbmark, K., Söderström, M., & Vikström, J. (2021) *Krom – erfarenheter från en ny matchningstjänst med fristående leverantörer inom arbetsmarknadspolitiken*. Uppsala: IFAU <https://www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2021/r-2021-07-krom-erfarenheter-fran-en-ny-matchningstjanst-med-fristaende-leverantorer-inom-arbetsmarknadspolitiken.pdf>
- Berggren, H., & Trägårdh, L. (2015). *Är svensken människa? Gemenskap och oberoende i det moderna Sverige*. Stockholm: Norstedts.
- Bonoli, G. (2010). The Political Economy of Active Labor-Market Policy. *Politics & Society*, 38(4), 435-457.
- Bredgaard, T., Larsen, F., & Møller, L.R. (2005). Indragelsen af "andre aktører" i beskæftigelsepolitikken. *Tidskrift for arbejdsliv*, 7(2), 9-26.
- Bredgaard, T., & Larsen, F. (2007). Implementing public employment policy: What happens when non-public agencies take over? *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(7/8), 287-300.
- Bredgaard, T., & Larsen, F. (2008). Quasi-Markets in Employment Policy: Do They Deliver on Promises? *Social Policy & Society*, 7(3), 341-352.
- Börjesson, A. (2018). *(R)evolutionära Idéer. Förändring i svensk sjukförsäkringspolitik 1995–2015*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.
- Carlsson, M., & Jacobsson, B. (2007). Tvärsektoriell samverkan i policy och praktik. Introduktion av flyktningar och nyanlända invandrare i två svenska storstadskommuner. I G. Alsmark, T. Kallehave, & B. Moldenhawer (Red.) *Migration och tillhörighet. Inklusions- och exklusionsprocesser i Skandinavien*. (ss. 127-159). Stockholm: Makadam förlag.
- Considine, M., Lewis, J. M., & O'Sullivan, S. (2011). Quasi-Markets and Service Delivery Flexibility Following a Decade of Employment Assistance Reform in Australia. *Journal of social policy*, 40(4), 811-833.
- Considine, M., O'Sullivan, S., & Nguyen, P. (2014). New public management and welfare-to-work in Australia: Comparing the reform agendas of the ALP and the Coalition. *Australian Journal of Political Science*, 49(3), 469-485.
- Considine, M., Lewis, J.M., O'Sullivan, S., & Sol, E. (2015). *Getting welfare to work: Street-level governance in Australia, the UK, and the Netherlands*. New York: Oxford University Press.
- Considine, M., O'Sullivan, S., McGann, M., & Nguyen, P. (2020). Locked-in or Locked-out: Can a Public Services Market Really Change? *Journal of Social Policy*, 49(4), 850-871.
- Cronert, A. (2015). *Arbetsförmedlingen och arbetskraftsförmedlingen – missbedömd eller dömd att misslyckas?* Stockholm: LO.
- Erixon, L. (2010). The Rehn-Meidner Model in Sweden: Its Rise, Challenges and Survival. *Journal of Economic Issues*, 44(3), 677-715.
- Erixon, L., & Wadensjö, E. (2012). Gösta Rehn (1913-96) – en otålig samhällsreformator. *Ekonomisk Debatt*, 40(8), 71-82.

- Garsten, C., & Jacobsson, K. (2004). *Learning to be Employable. New Agendas on Work, Responsibility and Learning in a Globalizing World*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gilbert, N. (2004). *Transformation of the welfare state. The silent surrender of public responsibility*. Oxford: Oxford University Press.
- Greer, I., Bredahl, K., Knuth, M., & Larsen, F. (2017). *The Marketization of Employment Services: The Dilemmas of Europe's Work-first Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.
- Hartman, L. (Red.). (2011). *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Förlag.
- IFAU (2020) Remissvar till Regeringen. *Kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken*. Arbetsmarknadsdepartementet, diarienummer 116/2020 <https://www.regeringen.se/4aad0a/contentassets/bd0d536c690346809bc92bfd5aa98f4f/ifau.pdf>
- Johansson, H., & Hvinden, B. (2007) Re-activating the Nordic welfare states: do we find a distinct universalistic model? *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(7-8), 334-346.
- Johnson, B. (2010). *Kampen om sjukfrånvaron*. Lund: Arkiv.
- Junestav, M. (2004). *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930-2001*. Uppsala universitet: Institutionen för ekonomisk historia.
- Jørgensen, H. (2020). Arven fra Rehn-Meidner-modellen: Idégrundlag og erfaringslære for aktiv arbejdsmarkedspolitik. I M.P. Klindt, S. Rasmussen & H. Jørgensen (Red.), *Aktiv arbejdsmarkedspolitik – Etablering, udvikling og fremtid* (ss. 51-88). København: Djøf Forlag.
- Klindt, M.P., Rasmussen, S., & Jørgensen, H. (2020). Aktiv arbejdsmarkedspolitik – før, nu og i fremtiden. I M.P. Klindt, S. Rasmussen & H. Jørgensen (Red.), *Aktiv arbejdsmarkedspolitik – Etablering, udvikling og fremtid* (ss. 13-48). København: Djøf Forlag.
- Konle-Seidl, R., & Walwei, U. (2001). *Job placement regimes in Europe: trends and impact of changes*. Nuremberg: Institute for Employment Research.
- Komerud, S., Mångs, A., & Olsson, H. (2018). *Subventionerade anställningar. En översikt*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Larsen, F., & Andersen, N.A. (2019). Fra Socialpolitik till beskæftigelsespolitik – Er beskæftigelse for alle? *Tidsskrift for arbejdsliv*, 21(1), 11-28.
- Larsen, F., & Wright, S. (2014). Interpreting the marketization of employment services in Great Britain and Denmark. *Journal of European Social Policy*, 24(5), 455-469.
- Larsson, B., Letell, M., & Thörn, H. (2012). Transformations of the Swedish Welfare State: Social Engineering, Governance and Governmentality. I B. Larsson, M. Letell & H. Thörn (Red.), *Transformations of the Swedish Welfare State. From Social Engineering to Governance?* (ss. 3-22). Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Le Grand, J., & Bertlett, W. (1993). The Theory of Quasi-Markets. I J. Le Grand & W. Bertlett (Red.), *Quasi-Markets and Social Policy* (ss. 13-34). London: Palgrave Macmillan.
- Leion, A. (1968). Arbetsmarknadspolitikens mål. I R. Meidner (Red.), *Tio ekonomer om arbetsmarknadspolitiken* (ss. 34-45). SOU 1968:62. Stockholm: Statskontoret och Institutet för arbetsmarknadsfrågor.
- Liljeberg, L., Martinson, S., & Thelander, J. (2012). *Vad innebär det att bli coachad? En utvärdering av jobbcoachningen vid Arbetsförmedlingen*. Uppsala: IFAU. <https://www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2012/r-2012-24-vad-innebar-det-att-bli-coachad.pdf>
- Lindbeck, A. (1997). The Swedish Experiment. *Journal of Economic Literature*, 35(3), 1273-1319.
- Lindell, J. (2018). *Beyond Retrenchment: Multi-Pillarization of Unemployment Benefit Provision in Sweden*. Lund: Lund University.
- Lindqvist, R. (2000). *Att sätta gränser. Organisationer och reformer i arbetsrehabilitering*. Umeå: Boréa.
- Lindsay, C., McQuaid, R. W., & Dutton, M. (2007). New approaches to employability in the UK: Combining 'human capital development' and 'work first' strategies? *Journal of Social Policy* 36(4), 539-560.
- Lindvall, J. (2011). "Vad händer med den aktiva arbetsmarknadspolitiken?", *Ekonomisk debatt*, 39(3), 38-45.
- Lundin, M. (2011). Arbetsmarknadspolitik: om privata komplement till Arbetsförmedlingen. I L. Hartman (Red.), *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* (ss. 146-180). Stockholm: SNS Förlag.
- Meidner, R. (1984). *I arbetets tjänst*. Stockholm: Tidens förlag.
- Mikkonen, M. (2013). *Privata leverantörer av förmedlingstjänster. Vad kan vi lära oss av erfarenheterna från Australien?* Stockholm: Arbetsförmedlingen.



- Nord, T. (2017). Paradigmskifte inom den svenska arbetslinjen: Effekter för arbetsförmedlarnas yrkesutövning och yrkesroll. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 23(4): 27-43.
- Nord, T. (2018). *Arbete som rättighet eller skyldighet. Föreställningar om arbetsmarknadsfrånvaro i välfärdsstaten*. Karlstad: Karlstads University Press.
- Oleskog Tryggvason, N., Bergström, A., & Ohlsson, J. (2014). *Förtroendet för Arbetsförmedlingen*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Olofsson, J., & Wadensjö, E. (2021). *Den svenska arbetsmarknadspolitiken i går och i dag – historisk bakgrund, föränderliga förutsättningar och nya aktörer*. Lund: Studentlitteratur.
- O'Sullivan, S., & Considine, M. (Red.) (2015). *Contracting-Out Welfare Services: Comparing Policy Designs for Unemployment Assistance*. Chichester: John Wiley & Sons, Ltd.
- Paulsen, R. (2015). *Vi bara lyder. En berättelse om Arbetsförmedlingen*. Falun: Atlas.
- Pontusson, J. (1990). Conditions of Labor-Party Dominance: Sweden and Britain Compared. I T.J. Pempel (Red.), *Uncommon Democracies: The One-Party Dominant Regimes* (ss. 58-82). Cornell University Press.
- Prop. 1992/93:218. *Om avreglering av arbetsförmedlingsmonopolet*. Stockholm.
- Pärlemor, L., & Eriksson, J. (2016). *Subventionerade anställningar. Kartläggning ur ett bransch- och företagsperspektiv*. Stockholm: Arbetsförmedlingen. [https://arbetsformedlingen.se/download/18.3e623d4f16735f3976ea9f/1542901050108/Subventionerade\\_anst%C3%A4llningar.pdf](https://arbetsformedlingen.se/download/18.3e623d4f16735f3976ea9f/1542901050108/Subventionerade_anst%C3%A4llningar.pdf)
- Rehn, G. (1961). Arbetsmarknadspolitik som samhällsidé. I O. Svensson (Red.), *Femton år med Tage Erlander* (ss. 74-94). Stockholm: Tidens förlag.
- Rothstein, B. (1994). *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Sjögren Lindqvist, G., & Wadensjö, E. (2011). *Avtalsbestämda ersättningar, andra kompletterande ersättningar och arbetsutbudet*. Stockholm: Finansdepartementet. <https://eso.expertgrupp.se/rapporter/20114-avtalsbestamda-ersattningar-andra-kompletterande-ersattningar-och-arbetsutbudet/SOU 2006:86. Mera försäkring och mera arbete. Socialförsäkringsutredningen. Stockholm: Socialdepartementet.>
- SOU 2018:47. *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning i välfärdssektorn*. Stockholm: Finansdepartementet
- SOU 2020:41. *Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Sturgess, G. L. (2011). *Diversity and contestability in the public service economy*. Sydney: NSW Business Chamber.
- Thornton, P. H., & Ocasio, W. (2008). Institutional logics. In R.O. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby, & K. Sahlin-Andersson (Red.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. London: SAGE Publications.
- Thoursie, R. (1990). Den offentliga arbetsförmedlingens utveckling under 1900-talet. I SOU 1990:31, *Perspektiv på arbetsförmedlingen*. Betänkande av delegationen för arbetsmarknadspolitisk forskning (EFA). Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Van Berkel, R., De Graaf, W., & Sirovátká, T. (2012). Governance of the activation policies in Europe. Introduction. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 32(5/6), 260-272.
- Van den Berg, A., Furåker, B., & Johansson, L. (1997). *Labour Market Regimes and Patterns of Flexibility. A Sweden-Canada Comparison*. Lund: Arkiv.
- Wadensjö, E. (1990). Privata arbetsförmedlingar i ett historiskt perspektiv. I SOU 1990:31, *Perspektiv på arbetsförmedlingen*. Betänkande av delegationen för arbetsmarknadspolitisk forskning (EFA). Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Walter, L. (2012). Matchningsfabriken. *Arbetsmarknad och arbetsliv*, 18(3), 35-49.
- Zovko, D., Ekermo, M., & Brunnberg, E. (2016). Användning av utvärdering inom Arbetsförmedlingen. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 22(1), 6-26.
- Öhman, B. (1968). Från arbetslöshetshjälp till samhällsidé I R. Meidner (Red.), *Tio ekonomer om arbetsmarknadspolitiken* (ss. 22-33). SOU 1968:62. Stockholm: Inrikesdepartementet.

## ABSTRACT

In this essay, the ongoing marketization of the Swedish Public Employment Service (SPES) is discussed. The starting point is the great transformation of active labour market policy from the political centre to its periphery. A new labour market policy landscape emerges when the SPES is to be “fundamentally reformed” and so-called independent actors are to be responsible for matching and training jobseekers. This reform is viewed in relation to historical events as well as international studies on the marketization of employment services. The essay ends with a discussion of main challenges and of the reform.

*Keywords:* Active labour market policy, cross-sectoral collaboration, marketization, quasi-market, Public employment service