



## Vart är vi på väg?

Svensk arbetsmarknadspolitik 2014

Huvudförfattare: Linda Grape, utredare,  
Enheten för ekonomisk politik och arbetsmarknad, LO



## Förord

En bestående hög arbetslöshet gör behovet av aktiv arbetsmarknadspolitik fortsatt stort. Rätt utformad utgör den aktiva arbetsmarknadspolitik en betydelsefull del i en politik för full sysselsättning. En effektiv förmedlingsverksamhet kombinerad med insatser som rustar och stärker arbetslösa att möta kraven på arbetsmarknaden kan göra skillnad i bekämpandet av arbetslösheten. Genom en effektiv aktiv arbetsmarknadspolitik kan en välfungerande arbetsmarknad främjas, och därmed också sysselsättningsutvecklingen på både kort och lång sikt.

Det är just den *aktiva* arbetsmarknadspolitik som står i fokus i denna rapport. I huvudsak behandlas den förmedlingsverksamhet och de programinsatser som arbetsförmedlingen ansvarar för – formellt sett bär staten fortfarande ansvaret för den aktiva arbetsmarknadspolitik. Kommunerna har dock kommit att spela en allt större roll. De kommunala arbetsmarknadsinsatserna för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd har vuxit till ett omfattande verksamhetsområde. Även arbetsmarknadens parter är viktiga i sammanhanget. Genom de avtal om omställningsstöd som idag omfattar en stor grupp på arbetsmarknaden spelar parterna en betydelsefull roll i det samlade systemet för omställning. I denna rapport ägnas viss uppmärksamhet åt gränssnitten mellan stat och kommun, samt mellan stat och parter.

Övriga delar av vad som kan inkluderas i begreppet arbetsmarknadspolitik behandlas inte i denna rapport. Det som i ett parförhållande till den aktiva arbetsmarknadspolitik brukar kallas passiv arbetsmarknadspolitik, ekonomisk trygghet för människor i arbetslöshet, är viktig och hänger tätt samman med den aktiva politiken. Den står dock inte i fokus här.

Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik är givna fokus för många av de rapporter LO producerar. Syftet med denna årliga rapport om svensk arbetsmarknadspolitik är att ge en återkommande och sammanhållen analys av den aktiva arbetsmarknadspolitik, samt LOs syn på denna.

Rapporten är framtagen av LOs enhet för ekonomisk politik och arbetsmarknad. Huvudförfattare är utredare Linda Grape. Därutöver har Ulrika Vedin, utredare samt LO-ekonomerna Anna-Kirsti Löfgren och Thomas Carlén bidragit med text och analys. Utredare Emil Johansson har stått för slutredigering av rapporten.

## Innehåll

Sammanfattning .....	4
En aktiverad arbetsmarknadspolitik för matchning och omställning .....	5
Rapportens innehåll .....	6
1. Inledning.....	7
2. Fortsatt högt programdeltagande.....	11
Minskade programvolymmer för arbetslösa med kortare arbetslöshetstider .....	11
Garantiprogrammen ännu i total dominans .....	12
Deltagarsammansättningen i garantierna .....	14
3. Aktiv arbetsmarknadspolitik?.....	17
Politikens aktiveringsgrad – olika mått ger skilda svar .....	17
<i>Garantiernas innehåll påverkar starkt</i> .....	19
<i>Fortsatt svagt utbildningsinnehåll spelar roll</i> .....	21
Ihållande skillnader i vad kvinnor och män får del av för insatser.....	27
4. Politik i omdaning – vart är vi på väg? .....	28
Kraftig resursminskning till internationellt sett låg nivå .....	28
Kursändring i sikte men oklart hur långt den räcker.....	30
Kommunaliserad arbetsmarknadspolitik .....	31
<i>Otydliga resultat av kommunala insatser</i> .....	34
<i>Kontrollen av arbets sökande med försörjningsstöd</i> .....	34
<i>Arbetsmarknadspolitiken splittras på oklara grunder</i> .....	35
5. En aktiverad arbetsmarknadspolitik för matchning och omställning – avslutande reflektioner.....	37
Visst fokus på arbetsförmedlingen befogat... ..	37
... men innehållet i den aktiva arbetsmarknadspolitiken är det avgörande .....	38
Ett stärkt utbildningsinnehåll.....	38
Vässad politik för en mer inkluderande arbetsmarknad.....	40
Stärkta garantiprogram för långvarigt arbetslösa.....	41
Källor .....	43
Bilaga 1. Beskrivning av aktivkvoten .....	45

## Sammanfattning

Den här rapporten utvärderar den förda arbetsmarknadspolitiken under 2014 och med det görs också ett bokslut av den borgerliga regeringens resultat på området. Sverige såväl som vår omvärld har under de gångna åtta åren präglats av hög arbetslöshet. Detta har satt den aktiva arbetsmarknadspolitiken på hårt prov.

Under 2014 var i genomsnitt 5 procent av arbetskraften i arbetsmarknadspolitiska program vilket är en marginell minskning jämfört med året innan. Det innebär att deltagandet i de arbetsmarknadspolitiska programmen ligger kvar på en hög nivå. Antalet inskrivna har i första hand minskat bland inskrivna med kortare arbetslöshetstid som inte nått upp till kvalifikationstiden för garantiprogrammen, *jobbgarantin för unga* och *jobb- och utvecklingsgarantin*. Det är ett av flera tecken på en ökad polarisering på arbetsmarknaden.

### ***Total dominans av garantiprogrammen även i år***

Samtidigt som programinsatserna för arbetslösa utanför garantierna har minskat har antalet inom garantierna varit i nivå med 2013. Det är i linje med den politiska inriktningen där programinsatser styrs mot långvarigt arbetslösa. Deltagandet i garantierna blev under året allt mer ojämnt fördelat mellan olika grupper. Samtidigt som det bland antalet inrikes födda sågs en tydlig minskning i jobb- och utvecklingsgarantins fas 1-2 så ökade antalet utrikes födda. Även överrepresentationen av inskrivna med högst förgymnasial utbildning fortsätter att öka.

### ***Tre av fyra utan rustande insatser***

Att antalet i arbetsmarknadspolitiska program fortsätter vara högt innebär inte att den aktiva arbetsmarknadspolitiken tillgodoser de rustande behoven i form av stöd och utbildning som skulle behövas. Tre av fyra programdeltagare får enbart tillgång till förmedlingsinsatser. Det betyder att endast en av fyra får del av resursaktiverande insatser som syftar till att stärka kompetens eller arbetsmarknadsanknytning. Skillnaden mellan den totala andelen i program (47 procent) och den faktiska aktivkvoten (26 procent) har aldrig varit större än 2014. Utvecklingen är ett resultat av politiska prioriteringar där insatser primärt fokuserat på jobbsökande aktiviteter snarare än rustande aktiviteter.

### ***För lite och för svagt utbildningsinnehåll***

Arbetsmarknadsutbildningen har historiskt varit en viktig kärna i den aktiva arbetsmarknadspolitiken. I fjolårets rapport framgick att utbildningsinnehållet hade ökat sedan bottenivån 2009. Under 2014 stagnerade dock denna utveckling och endast 14 procent av programdeltagarna fick tillgång till förberedande eller yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning. Tillträdet till utbildningsinsatserna har senarelagts och ökningen sker i huvudsak inom den förberedande utbildningen. När den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen åsidosätts försvåras arbetsförmedlingens förutsättningar för att sluta gap mellan arbetsutbudets kompetens och arbetsmarknadens efterfrågan. Detta innebär att arbetsmarknadsutbildningens roll som matchningsverktyg idag är svagt.

### ***Oklar styrning resultatet av minskade ambitioner***

De borgerliga partiernas kursomläggning av arbetsmarknadspolitiken har inneburit minskade resurser till arbetsförmedlingen och finansieringen har närmast sig nivåerna för länder med helt andra sätt att organisera välfärdssystemen. Minsk-

ningen grundar sig i ett ideologiskt skifte som inneburit att arbetslöshet nu ses som ett individproblem. Skiftet har inneburit ett ökat fokus på incitament för att minska obenägenheten att söka jobb eller med egna krafter förbättra sin ställning på arbetsmarknaden. Samtidigt som den statliga arbetsmarknadspolitikens ambitioner har minskat har kommunernas engagemang ökat. Kritiker menar att arbetsförmedlingen primärt fokuserar på arbetslösa med A-kassa vilket innebär att kommunerna därmed ansvarar för arbetslösa med försörjningsstöd. Staten har understött utvecklingen genom att utöka kommunernas lagstöd för att kräva deltagande i arbetsmarknadspolitiska insatser. Det är ett problem att staten successivt lastat över arbetsmarknadspolitiska utgifter och uppgifter på kommunerna där förutsättningarna att bedriva en god arbetsmarknadspolitik varierar. Arbetsförmedlingens stöd måste vara tillgängligt för alla arbetslösa, oavsett hur de försörjer sig och var de bor.

### **En aktiverad arbetsmarknadspolitik för matchning och omställning**

I och med det parlamentariska läget är det oklart vilka förändringar som är möjliga att göra under kommande år, både vad gäller myndighetens organisation och politikens innehåll. Samtidigt står arbetsmarknadspolitiken inför viktiga strategiska vägval som inte kan vänta. Den politiska debatten har under senare år främst fokuserat på arbetsförmedlingen som myndighet snarare än innehållet i den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Båda dessa områden är viktiga för att stärka arbetssökandes förutsättningar, men det är innehållet i politiken som är det avgörande. I slutkapitlet ges konkreta förslag för bättre matchning och omställning.

#### ***Stärk myndighetens ansvar och tydliggör olika aktörers roller***

Arbetsförmedlingen kan och bör vara navet för matchning och omställning på svensk arbetsmarknad. Det är myndigheten som är expert på dessa frågor och bör därför leda arbetsmarknadspolitiken. Fyra särskilt viktiga frågor pekas ut:

- ***Tydligare gränssnitt gentemot andra aktörer för att säkra jämlika förutsättningar***
- ***Regional anpassning av nationellt sammanhållen politik***
- ***Parternas inflytande över politikens utformning och utförande***
- ***Användandet av kompletterande aktörer***

#### ***Den aktiva arbetsmarknadspolitiken är avgörande***

Myndighetens förutsättningar avgörs i grund och botten av hur politiken utformas. Rapportens slutsats är att det krävs en *aktiverad* arbetsmarknadspolitik för att ge arbetsförmedlingen de rätta förutsättningarna. Vi ger förslag på tre särskilt viktiga åtgärder, här i något förkortade versioner:

- ***Ett stärkt utbildningsinnehåll.*** En särskild kommission bör tillsättas med uppdraget att skyndsamt kartlägga behov och möjligheter att utöka utbildningsinnehållet i den aktiva arbetsmarknadspolitiken.
- ***Vässade verktyg för en mer inkluderande arbetsmarknad.*** Nivåerna för vilka löner som subventioneras bör harmoniseras till en nivå som ligger över medellönen på svensk arbetsmarknad. Därtill bör det samlade regelverket för anställningar med stöd ses över och förändras utifrån vad som ovan beskrivits, i syfte att skapa en ökad träffsäkerhet och kontroll.
- ***Stärkta garantiprogram för långvarigt arbetslösa.*** Jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar bör rivs upp. Garantiprogram för långvarigt arbetslösa bör utformas utan tidsgränser som styr vilka insatser som kan erbjudas där fokus på insatser som stärker kompetens och arbetsmarknadsanknytning stärks. Fas 3 bör slopas i sin helhet och ersättningsnivån bör vara densamma genom hela garantiprogrammet.

## Rapportens innehåll

I rapportens inledning ges en kortfattad översiktlig bild av läget på svensk arbetsmarknad. Några centrala utmaningar för den aktiva arbetsmarknadspolitiken beskrivs.

I rapportens andra kapitel beskrivs omfattningen av de insatser till arbetslösa som staten bedriver. Där ges en bild av politikens omfång idag, samt av hur utvecklingen har sett ut över tid.

Rapportens tredje kapitel behandlar innehållet i den aktiva arbetsmarknadspolitiken – vilken typ av insatser som erbjuds arbetslösa. Frågan som ställs, och besvaras, är hur pass *aktiv* den aktiva arbetsmarknadspolitiken egentligen är.

I det fjärde kapitlet av rapporten riktas blicken framåt med frågeställningen om vilken arbetsmarknadspolitik vi kommer att se framöver. Frågan om gränssnitt mellan staten och andra aktörer belyses särskilt.

Det femte och avslutande kapitlet pekar ut den riktning LO vill se för den aktiva arbetsmarknadspolitiken, och hur utformning och användning av de arbetsmarknadspolitiska verktygen behöver förändras för att stärka matchning och omställning på arbetsmarknaden.

## 1. Inledning

Mycket pekar på att den svenska ekonomin kommer att fortsätta utvecklas svagt de kommande åren. Samtidigt som efterfrågan på arbetskraft är fortsatt låg växer arbetsutbudet snabbt. Utbudsökningen väntas bli så stark att arbetslösheten endast minskar marginellt de kommande åren. En fortsatt hög arbetslöshet (omkring 7,5 procent) förväntas därmed prägla arbetsmarknaden 2015 och 2016. Sysselsättningsgraden bedöms ligga omkring 81 procent under 2015 och 2016. Det är endast 1 procent högre än innan finanskrisen drabbade svensk arbetsmarknad under 2008. (LO 2014a)

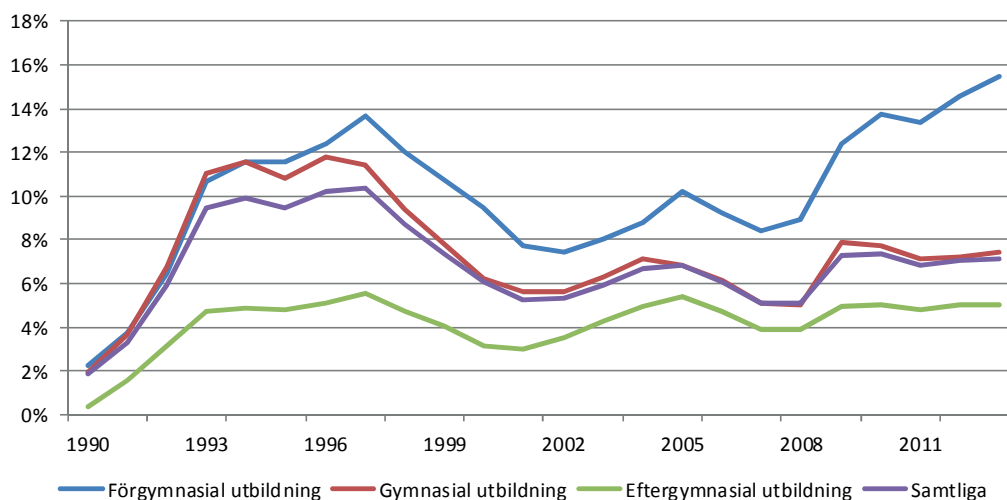
### ***Fortsatt polarisering – fortsatt stigande arbetslöshet bland förgymnasialt utbildade***

Den långvarigt svaga efterfrågan på arbetskraft har drivit arbetslöshetsnivåerna uppåt för breda grupper på arbetsmarknaden. Det syns när arbetslösheten betraktas utifrån utbildningsnivå. Även i den grupp som klarar sig bäst, eftergymnasialt utbildade, är arbetslösheten högre idag jämfört med när finanskrisen slog till. Framför allt syns en varaktigt högre nivå alltsedan 1990-talskrisen.

Överlagset mest har dock arbetslösheten ökat bland arbetstagare som saknar gymnasieutbildning. Arbetslösheten i denna grupp var hög, omkring 8 procent, redan när arbetsmarknaden bromsade in till följd av finanskrisen och 2013 hade arbetslöshetsnivån närapå fördubblats. För denna grupp syns dessutom ingen stabilisering i arbetslöshetsnivån åren 2010 till 2013, vilket är fallet för gymnasie- och eftergymnasialt utbildade. Istället pekar kurvan fortsatt uppåt. Värt att notera är också att det bara är bland förgymnasialt utbildade som arbetslöshetsnivån idag överstiger den under 1990-talskrisen.

**Diagram 1. Arbetslöshetsnivå 1990-2013**

Arbetslöshet utifrån utbildningsnivå, 20-64 år, båda könen



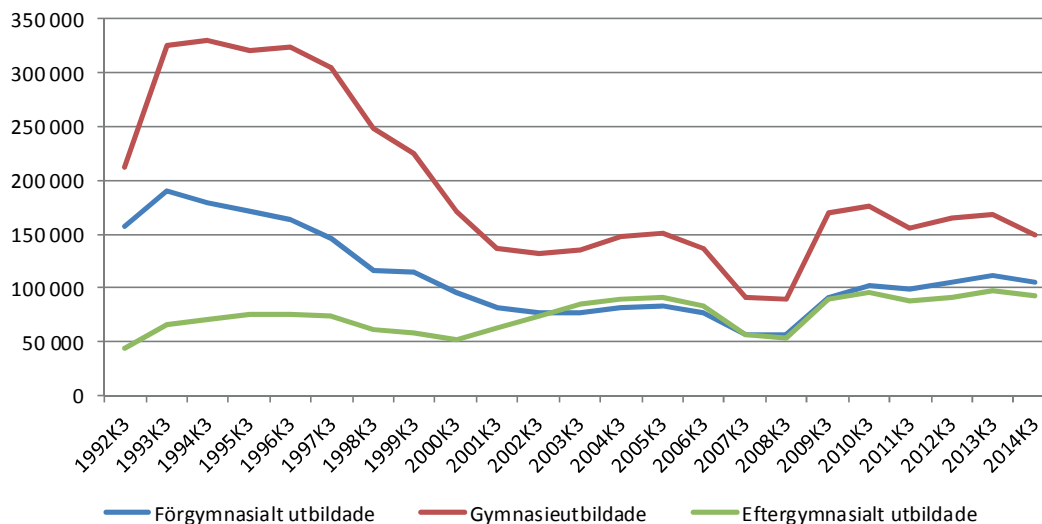
KÄLLA: SCB/AKU

Vid arbetsförmedlingen syns en fortsatt hög inskrivning i samtliga utbildningsgrupper, jämfört med innan finanskrisen. Antalsmässigt är gruppen gymnasieutbildade flest, vilket den också varit historiskt. Grupperna förgymnasialt och eftergymnasialt utbildade är nästan lika stora.

Den procentuellt sett största ökningen av inskrivna har dock skett i gruppen för-gymnasialt utbildade. I oktober 2014 uppgick den till cirka 112 000 personer, vilket är en fördubbling jämfört med 2008. Cirka 45 procent av de för-gymnasialt utbildade som är inskrivna vid arbetsförmedlingen saknar fullständig nioårig grundskoleutbildning. Cirka 60 procent är under 45 år (Arbetsförmedlingen 2014c). Nästan lika stor har dock ökningen av de inskrivna varit bland de efter-gymnasialt utbildade.

**Diagram 2. Inskrivna hos arbetsförmedlingen, 1992K3-2014K3**

Öppet arbetslösa och sökande i program med aktivitetsstöd, 20-64 år, båda könen



KÄLLA: arbetsförmedlingen

Det är inte bara arbetslöshetsrisken som är större för arbetstagare som saknar vad som idag är ett grundläggande krav på arbetsmarknaden, en fullföljd gymnasieutbildning. Även risken att fastna i långvarig arbetslöshet är betydligt större (se fördjupning om långtidsarbetslösheten).

Utbildningsnivåns betydelse för chanserna på arbetsmarknaden är med tydlighet en av de allra främsta utmaningarna för arbetsmarknadspolitiken. Långvariga arbetslöshetstider är en annan. Dessa utmaningar måste dessutom mötas med insikten om hur kön, etniskt ursprung och ålder fördjupar mönstren av polarisering, till följd av den selektering som följer i spåren av varaktigt hög arbetslöshet (LO 2013a). Frågan är hur väl den aktiva arbetsmarknadspolitiken står rustad att möta detta



## FÖRDJUPNING: Långtidsarbetslösheten – en av arbetsmarknadspolitikens främsta utmaningar

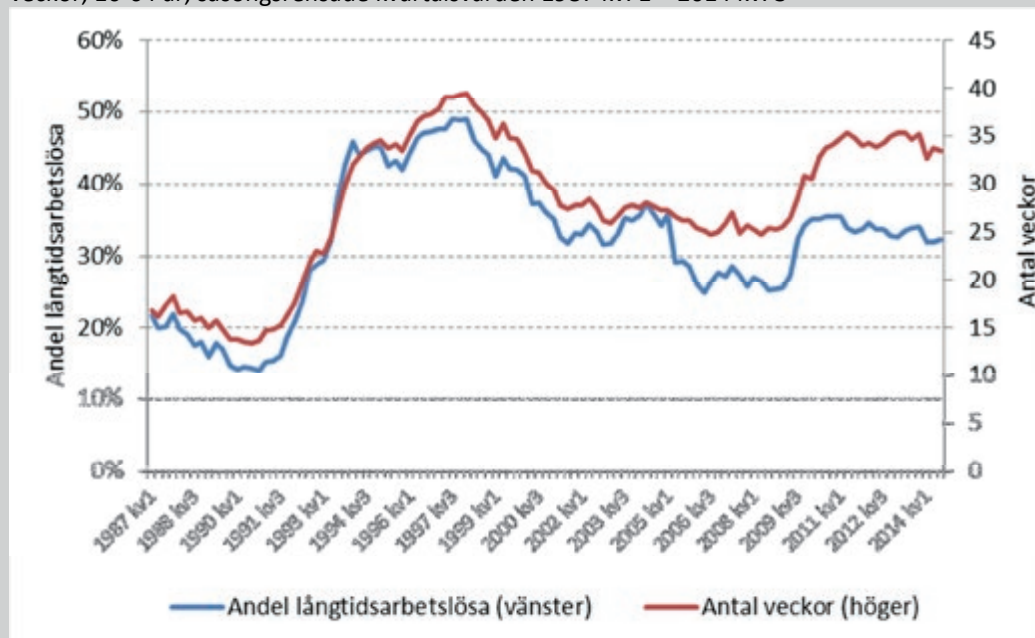
En av arbetsmarknadspolitikens viktigaste uppgifter är att förhindra långtidsarbetslöshet. Till gruppen långtidsarbetslösa räknas de arbetslösa som varit utan arbete i minst 6 månader. Jämfört med korttidsarbetslösa har långtidsarbetslösa svårare att komma tillbaka till sysselsättning när konjunkturen vänder uppåt. Efter en längre tids arbetslöshet riskerar nätverk och kunskaper att gå förlorade. Samtidigt tenderar arbetsgivare att välja bort långtidsarbetslösa till förmån för redan anställda eller korttidsarbetslösa, baserat på förväntningar om att långtidsarbetslösa har lägre produktivitet. Detta kan resultera i långvarigt högre arbetslöshetsnivåer och riskerar att leda till att situationen för arbetslösa som står längre ifrån arbetsmarknaden cementeras.

Hög arbetslöshet brukar innebära en hög andel långtidsarbetslösa. Med den stigande arbetslösheten efter finanskrisens genomslag syntes också en växande andel långtidsarbetslösa, från cirka 25 till 35 procent på relativt kort tid. Nu syns emellertid en minskning av andelen, tredje kvartalet 2014 uppgick den till 32 procent. Det är en fortsatt hög nivå, men något lägre än under lågkonjunkturen i början av 2000-talet. Det tyder på att dagens arbetslöshet karakteriseras av en högre andel korttidsarbetslösa än vad som är normalt vid nuvarande arbetslöshetsnivå. Den främsta förklaringen är troligen att unga arbetslösa, som mer sällan blir långtidsarbetslösa, utgör en större andel av samtliga arbetslösa än tidigare.

Att enbart studera andelen långtidsarbetslösa ger dock inte hela bilden. Den genomsnittliga tiden i arbetslöshet har stigit kraftigt, från 25 veckor tredje kvartalet 2008 till 34 veckor tredje kvartalet 2014. Det är en historiskt hög nivå, betydligt högre än under åren i början av 2000-talet, och som endast toppas av de värsta åren på 1990-talet. Det innebär att det idag finns många som varit arbetslösa under lång tid. Långtidsarbetslösheten är fortsatt ett stort problem.

### Diagram 3. Andel långtidsarbetslösa samt genomsnittlig arbetslöshetstid

Andel av samtliga arbetslösa utan arbete mer än 26 veckor och genomsnittlig arbetslöshetstid i veckor, 16-64 år, säsongsrensade kvartalsvärden 1987 kv. 1 – 2014 kv. 3



KÄLLA: Konjunkturinstitutet (2014) och SCB/AKU

Risken för långtidsarbetslöshet ökar med åldern. Även utrikes födda och personer med kortare utbildning drabbas hårt av långtidsarbetslöshet. Sammantaget speglar mönstren i långtidsarbetslöshet en polariserad arbetsmarknad.

**Tabell 1. Andelen långtidsarbetslösa samt genomsnittlig arbetslöshetstid**

Andel av samtliga arbetslösa utan arbete i mer än 26 veckor samt genomsnittlig arbetslöshetstid i veckor utifrån kön, ålder och inrikes/utrikes födda, 2014 kv. 3

	<b>Andel (%) långtidsarbetslösa</b>	<b>Antal veckor i genomsnitt</b>
Kvinnor 16-64 år	28	29
Män 16-64 år	33	36
16-24 år	13	14
25-54 år	37	41
55-64 år	49	58
Inrikes födda	25	29
Utrikes födda	38	42
Samtliga 16-64 år	32	34

KÄLLA: SCB (AKU)

Även utifrån utbildningsnivå finns stora skillnader, men eftersom även ålder spelar in här så är andelen långtidsarbetslösa av arbetskraften i respektive utbildningsgrupp det bättre måttet: För samtliga mellan 15 och 74 år var enligt Konjunkturinstitutet (2014) 2,6 procent av arbetskraften långtidsarbetslösa år 2013. Motsvarande andel i gruppen med förgymnasial utbildning var 5,8 procent, för gymnasialt utbildade 2,8 procent och för eftergymnasialt utbildade 1,6 procent.

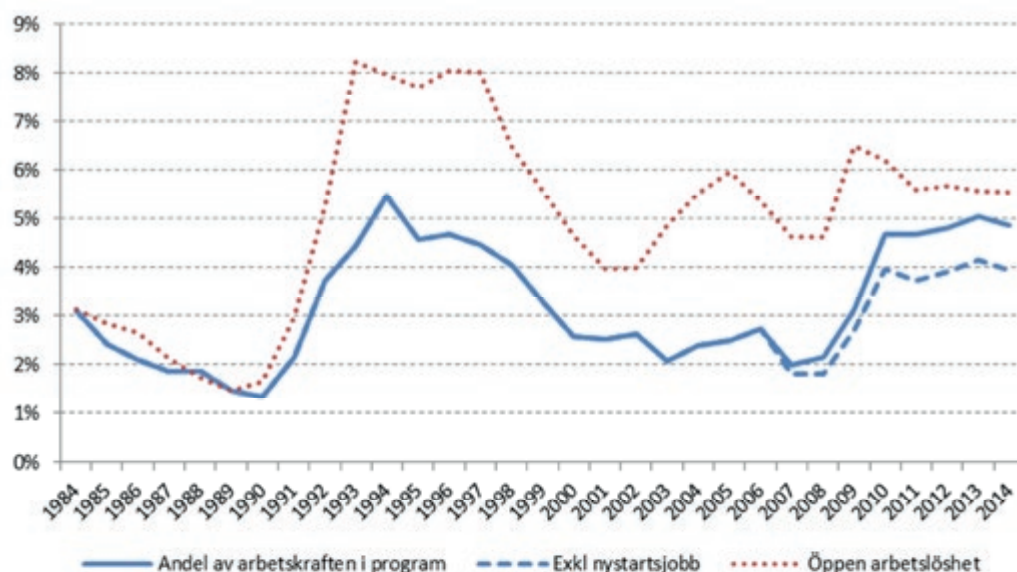
Enligt det bedömningsstöd som arbetsförmedlingen använder vid inskrivning av arbetssökande riskerade 44 procent av dem som skrevs in under 2013 att bli långtidsarbetslösa (Arbetsförmedlingen 2014a).

## 2. Fortsatt högt programdeltagande

I spåren av den långvarigt höga arbetslösheten syns fortfarande en mycket omfattande aktiv arbetsmarknadspolitik. Deltagandet i arbetsmarknadspolitiska program ligger kvar på en historiskt sett hög nivå.<sup>1</sup> Mellan 2008 och 2010 ökade andelen av arbetskraften (16-64 år) i program från knappt 2 till 4 procent, upp till 5 procent med nystartsjobben inräknade.<sup>2</sup> Nivån har sjunkit marginellt under det senaste året och ligger fortsatt kvar vid vad som motsvarar 1990-talets krisår. Med nystartsjobben inkluderade är det fortfarande nära 5 procent av arbetskraften som befinner sig i olika slags arbetsmarknadspolitiska program.

**Diagram 4. Andel av arbetskraften i arbetsmarknadspolitiska program 1984-2014**

Andel i program samt öppen arbetslöshet (16-64 år)



KÄLLA: arbetsförmedlingen, SCB/AKU och egna beräkningar

### Minskade programvolymen för arbetslösa med kortare arbetslöshetstider

Även om deltagarvolymen är fortsatt hög så har det totala programdeltagandet minskat något 2014, jämfört med föregående år. Det genomsnittliga antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program uppgick till knappt 243 000 personer under 2013 och till drygt 236 000 personer under 2014.

Minskningen har skett utanför de så kallade garantiprogrammen, jobbgarantin för ungdomar samt jobb- och utvecklingsgarantin:

- Deltagandet i förberedande insatser såsom arbetslivsinriktad rehabilitering och fördjupad kartläggning och vägledning har minskat med 29 procent.
- I de olika praktikprogrammen sammantaget har det genomsnittliga antalet deltagare per månad minskat med 23 procent.

<sup>1</sup> Program med aktivitetsstöd/utvecklingsersättning samt olika former av anställningsstöd; särskilt anställningsstöd, förstärkt särskilt anställningsstöd och instegsjobb. Exklusive särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

<sup>2</sup> Subventionerad anställning genom nystartsjobb är en arbetsmarknadspolitisk insats med särskild ställning. De föregås inte av en arbetsmarknadspolitisk bedömning av arbetsförmedlingen.

- I den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen sammantaget har det genomsnittliga antalet deltagare per månad minskat med 11 procent.
- Det genomsnittliga antalet arbetslösa inskrivna som tar del av starta eget-insatser och så kallade projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning (kategorin övriga program med aktivitetsstöd i diagram 5) har halverats.

Sammantaget har deltagandet i program med aktivitetsstöd utanför garantierna minskat med 23 procent mellan 2013 och 2014. Utvecklingen kan sannolikt delvis förklaras av att antalet inskrivna vid arbetsförmedlingen minskat mest bland inskrivna med kortare arbetslöshetstider, både till följd av ökat utflöde av kortvarigt arbetslösa och ett minskat inflöde (Arbetsförmedlingen 2015a). En annan förklaring har sin grund i styrningen av den aktiva arbetsmarknadspolitiken där den tidigare regeringen valde att under 2014 fortsätta hålla tillbaka deltagandet i program med aktivitetsstöd utanför garantierna (LO 2013b).

Samtidigt har anställningar med stöd fortsatt att öka. Anställningar med skattekreditering enligt reglerna om nystartsjobb har ökat med 7 procent mellan 2013 och 2014. Under samma period har det genomsnittliga antalet anställda med särskilt anställningsstöd<sup>3</sup> ökat med 30 procent. Den kraftiga ökningen av anställningar med det särskilda anställningsstödet kan sannolikt, om än inte helt, förklaras av de förändringar i stödet som gjordes från och med den 1 februari 2014. Dessa innebar att det särskilda anställningsstödet förlängdes från 12 till 24 månader, och att det förstärkta handledarstödet till arbetsgivare som anställer personer ur fas 3 permanentades. Den tidigare regeringens målsättning med förändringarna var att öka utflödet ur jobb- och utvecklingsgarantin (Prop. 2013/14:1 uo 14). Även den kortade kvalificeringstiden för ungdomar som tidigare genomfördes kan ha haft betydelse för den ökade förekomsten av anställningar med särskilt anställningsstöd.

### **Garantiprogrammen ännu i total dominans**

De så kallade garantiprogrammen fortsätter att dominera bland de programinsatser som arbetslösa får del av (se diagram 5 och tabell 3). Antalet deltagare i de två garantierna, jobbgarantin för ungdomar och jobb- och utvecklingsgarantin, uppgick under 2014 till drygt 136 000 i genomsnitt per månad. Det är i nivå med föregående år.

I jobbgarantin för ungdomar syns en minskad deltagarvolym – en minskning av det genomsnittliga antalet deltagare per månad med 13 procent 2014 jämfört med 2013, från drygt 38 000 till knappt 33 200. En förklaring till den minskade volymen är att ungdomskullarnas storlek minskat efter en kulmen 2012, vilket innebär en minskning av antalet ungdomar på arbetsmarknaden och därmed ett minskat inflöde i programmet. En annan förklaring är att omsättningen till arbete har ökat något. Att arbetslösheten bland unga har minskat något har också betydelse (Arbetsförmedlingen 2014b).

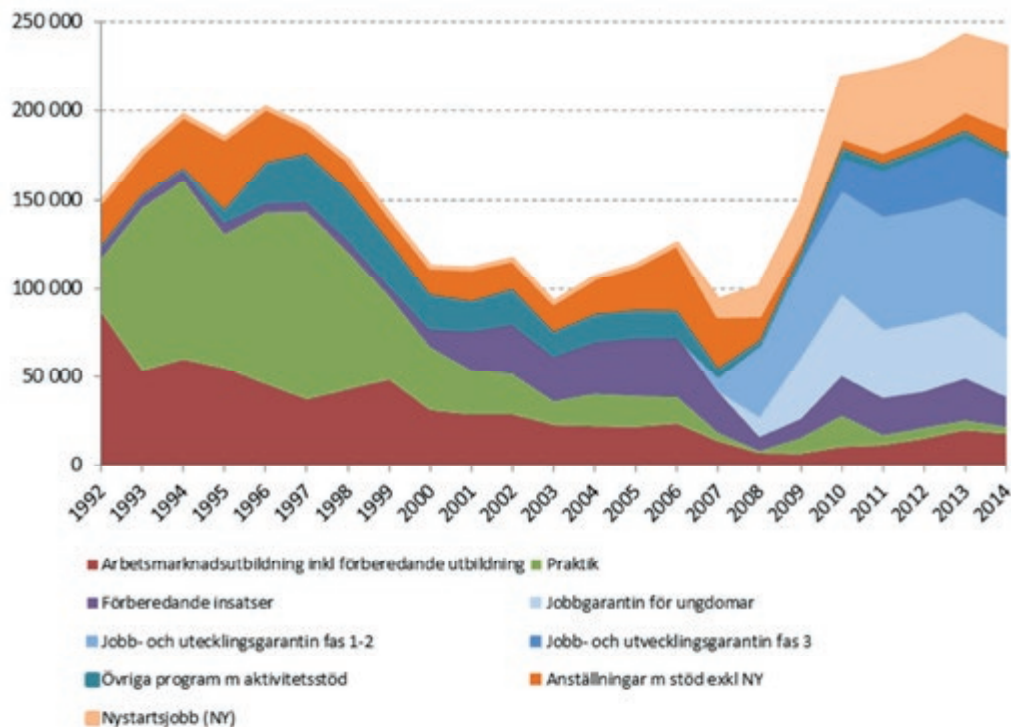
Samtidigt som deltagandet i jobbgarantin för ungdomar minskat har en antalsmässigt nästan lika stor ökning skett för deltagandet i jobb- och utvecklingsgaran-

<sup>3</sup> Särskilt anställningsstöd för den som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin, förstärkt särskilt anställningsstöd för deltagare i fas 3 samt särskilt anställningsstöd i form av instegsjobb.

tins fas 1-2. Det genomsnittliga antalet deltagare per månad har mellan 2013 och 2014 ökat från 64 400 till 68 600. I jobb- och utvecklingsgarantins fas 3 har det genomsnittliga deltagandet legat i stort sett stilla på drygt 34 000 per månad. Med undantag för ett par sommarmånader har det totala deltagarantalet i jobb- och utvecklingsgarantin (fas 1-3) legat stabilt över 100 000 sedan slutet av 2013.

**Diagram 5. Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program 1992-2014**

Deltagare per månad i genomsnitt



KÄLLA: arbetsförmedlingen och egna beräkningar

NOT: Fr.o.m. den 1 januari 2014 infördes stöd till yrkesintroduktionsanställningar, ett stöd som bl.a. utgår i form av en lönesubvention. Detta administreras av arbetsförmedlingen. Yrkesintroduktionsanställning är dock inte att betrakta som ett arbetsmarknadspolitiskt program och inkluderas därför inte i sammanställningen ovan.

Programinsatserna till arbetslösa utanför garantierna, det vill säga arbetslösa som ännu inte hunnit bli så långvarigt arbetslösa att de är aktuella för garantierna, har minskat samtidigt som den totala volymen i garantierna legat stabil. Det innebär att garantiprogrammens dominans bland insatserna till arbetslösa har stärkts under 2014. Sett till deltagandet i program med aktivitetsstöd utgörs hela 77 procent av garantierna (se tabell 2 och 3).<sup>4</sup>

Sammanfattningsvis har 2014 inneburit att den tidigare borgerliga regeringens inriktning legat fast och fått genomslag (LO 2013b). Som diagram 5 och tabell 3 visar har programinsatser styrts till arbetslösa som redan drabbats av långvarig arbetslöshet, dels genom det särskilda anställningsstödet och dels genom de garantiprogram vars innehåll behandlas i nästa kapitel av denna rapport.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> I och med införandet av garantiprogrammen avskaffades aktivitetsgarantin, även det ett garantiprogram för de med lång arbetslöshet. Som mest fanns i genomsnitt drygt 45 000 inskrivna i aktivitetsgarantin i genomsnitt per månad, vilket var under 2005. Majoriteten deltog i arbetsmarknadspolitiska program – program med aktivitetsstöd alternativt subventionerad sysselsättning.

<sup>5</sup> För ungdomar (16 till 24 år) blir jobbgarantin aktuell efter minst tre månader som inskriven arbetslös vid arbetsförmedlingen. För äldre inskrivna arbetslösa blir jobb- och utvecklingsgarantin i normalfallet aktuell efter cirka 14 månaders inskrivning.

**Tabell 2. Sökande i program med aktivitetsstöd 2008-2014**

Utanför och inom garantierna, genomsnitt per månad

	Utanför garantierna		Inom garantierna	
	Antal	Andel	Antal	Andel
2008	18 496	26	52 304	74
2009	28 687	24	91 930	76
2010	55 243	31	124 527	69
2011	41 099	24	129 868	76
2012	44 788	25	134 857	75
2013	52 675	28	136 709	72
2014	40 399	23	136 225	77

KÄLLA: arbetsförmedlingen och egna beräkningar

**Tabell 3. Antal deltagare i arbetsmarknadspolitiska program och programmets andel av totala programdeltagandet 2007, 2010, 2014**

Genomsnitt per månad

	Antal deltagare			Andel av totala deltagarantalet		
	2007	2010	2014	2007	2010	2014
Arbetsmarknadsutbildning	13 263	10 157	17 454	14,2%	4,6%	7,4%
Praktik	5 001	17 822	4 299	5,4%	8,1%	1,8%
Förberedande insatser	23 190	22 429	16 880	24,9%	10,2%	7,1%
Jobbgarantin för ungdomar	98	46 640	33 199	0,1%	21,3%	14,1%
Jobb- & utvecklingsgarantin fas 1-2	9 073	58 282	68 640	9,7%	26,6%	29,1%
Jobb- & utvecklingsgarantin fas 3		19 605	34 386	0,0%	9,0%	14,6%
Övr. program m aktivitetsstöd	4 370	4 835	1 767	4,7%	2,2%	0,7%
Anställningar m stöd exkl. NY	29 564	5 688	14 483	31,7%	2,6%	6,1%
Nystartsjobb (NY)	8 566	33 463	45 114	9,2%	15,3%	19,1%
Totalt exkl. YA-jobb	93 124	218 920	236 221	100%	100%	100%

KÄLLA: arbetsförmedlingen och egna beräkningar

**Deltagarsammansättningen i garantierna**

Ett antal iakttagelser kan göras vid en granskning av deltagarsammansättningen i de två garantiprogrammen (se tabell 4). Dessa bekräftar i stort den bild som gavs i rapportens inledande kapitel, om hur långvarig arbetslöshet i olika utsträckning drabbar olika grupper. I jobb- och utvecklingsgarantin är följande värt att särskilt notera när det gäller hur olika deltagargrupper förändrats mellan första halvåret 2013 och första halvåret 2014:

1. Antalet **utrikes födda** har ökat kraftigt, samtidigt som antalet inrikes födda programdeltagare minskat i antal. Gruppen utrikes födda ökade i garantins fas 1-2 med 29 procent – från drygt 22 800 till drygt 29 400 i genomsnitt per månad. I fas 3 växte gruppen med 9 procent – från knappt 11 500 till knappt 12 500. Första halvåret 2014 uppgick andelen utrikes födda till 42 procent i fas 1-2 och 36 procent i fas 3. Under motsvarande period 2013 var andelen 36 respektive 34 procent.
2. Antalet **förgymnasialt utbildade** har ökat relativt kraftigt i garantins första två faser. Gruppen växte med 17 procent – från knappt 19 400 till drygt 22 700. Första halvåret 2014 hade 33 procent av alla inskrivna i garantins fas 1-3 som högst förgymnasial utbildning, en ökning med 3 procentenheter jämfört med

samma period 2013. Samma utveckling syns dock ännu inte i fas 3 där det istället är de eftergymnasialt utbildade som ökat mer än genomsnittet, men där handlar det inte om några stora förändringar i deltagarsammansättningen sett till utbildningsnivå.

3. Antalet **inskrivna med funktionsnedsättning** som medför nedsatt arbetsförmåga har fortsatt att öka i fas 3, samtidigt som inskrivna utan någon funktionsnedsättning minskat i antal. Gruppen med funktionsnedsättning växte med 7 procent – från drygt 12 300 till knappt 13 300. Under 2014 års första halvår var det 38 procent av alla inskrivna i fas 3 som hade någon slags funktionsnedsättning, en ökning med 2 procentenheter jämfört med samma period 2013. I fas 1-2 har andelen deltagare med funktionsnedsättning legat stabil på 27 procent.

I övrigt är det kan noteras att antalet inskrivna 60 år eller äldre minskade något i garantins alla tre faser. I garantins fas 1-2 syns en minskning av antalet ungdomar (18-24 år), vilket bryter den tidigare utvecklingen där denna grupp snarare vuxit (LO 2013b). I fas 3 syns dock fortfarande en ökning av antalet unga, stick i stäv med arbetsförmedlingens beslut om nolltolerans för unga i fas 3 (Arbetsförmedlingen 2013). Det rör sig emellertid om ett relativt litet antal och som andel av samtliga programdeltagare utgör ungdomar fortfarande en mycket liten grupp (1 procent). Antalet män ökar mer än antalet kvinnor i jobb- och utvecklingsgarantins fas 1-2. Fortfarande är dock könsbalansen i programmet relativt jämn.

I jobbgarantin för ungdomar kan särskilt noteras när det gäller hur deltagarsammansättningen förändrats mellan första halvåret 2013 och första halvåret 2014:

1. Antalet **deltagare med funktionsnedsättning** som medför nedsatt arbetsförmåga har fortsatt att öka samtidigt som antalet deltagare som inte har någon funktionsnedsättning minskat, precis som i jobb- och utvecklingsgarantin. Gruppen med funktionsnedsättning växte med 15 procent – från knappt 3 800 till drygt 4 300. Gruppen utan funktionsnedsättning minskade med 13 procent. Under 2014 års första halvår var det 12 procent av alla inskrivna som hade någon slags funktionsnedsättning, en ökning med 3 procentenheter jämfört med samma period 2013.
2. Det är inrikes födda ungdomar som har stått för hela minskningen av deltagarantalet i jobbgarantin för ungdomar. Antalet **utrikes födda deltagare** ligger kvar på samma nivå. Under första halvåret 2014 var det 18 procent av deltagarna i programmet som var utrikes födda, en ökning med 2 procentenheter jämfört med samma period året innan.
3. Även om antalet inskrivna minskat i alla utbildningsgrupper så har andelen deltagare med **förgymnasial utbildning** ökat. Första halvåret 2013 var det 19 procent av alla inskrivna som hade högst förgymnasial utbildning, samma period 2014 var andelen 21 procent.

**Tabell 4. Sammansättning av deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin (JOB) och jobbgarantin för ungdomar (UGA)**

Deltagare per månad i genomsnitt som andel av samtliga, samt procentuell förändring i respektive grupp mellan de två perioderna, första halvåret 2013 och 2014

	JOB fas 1-2			JOB fas 3			UGA		
	Andel 2013	Andel 2014	Förändring 2013/2014	Andel 2013	Andel 2014	Förändring 2013/2014	Andel 2013	Andel 2014	Förändring 2013/2014
<b>Kön</b>									
Kvinnor	47	45	+5	46	47	+3	41	41	-12
Män	53	55	+12	54	53	+1	59	59	-10
<b>Åldersgrupp</b>									
18-24	21	18	-7	1	1	+19	100	100	-
25-34	19	22	+22	11	11	+1	-	-	-
35-44	18	20	+18	18	18	+/-0	-	-	-
45-54	22	23	+11	31	32	+6	-	-	-
55-59	10	10	+9	19	19	+2	-	-	-
60-	9	8	-5	19	18	-3	-	-	-
<b>Utbildningsnivå</b>									
Förgymnasial	30	33	+17	32	32	+/-0	19	21	-6
Gymnasial	50	47	+2	47	47	+2	75	73	-12
Eftergymnasial	20	20	+12	21	21	+4	6	6	-4
<b>Funktions-nedsättning</b>									
Funktions-nedsättning	27	27	+9	36	38	+7	9	12	+15
Ej funktions-nedsättning	73	73	+9	64	62	-2	91	88	-13
<b>Födelseregion</b>									
Utrikes	36	42	+29	34	36	+9	16	18	+/-0
Sverige	64	58	-2	66	64	-2	84	82	-13
<b>Total förändring av antalet deltagare</b>			<b>+9</b>			<b>+2</b>			<b>-11</b>

KÄLLA: arbetsförmedlingen

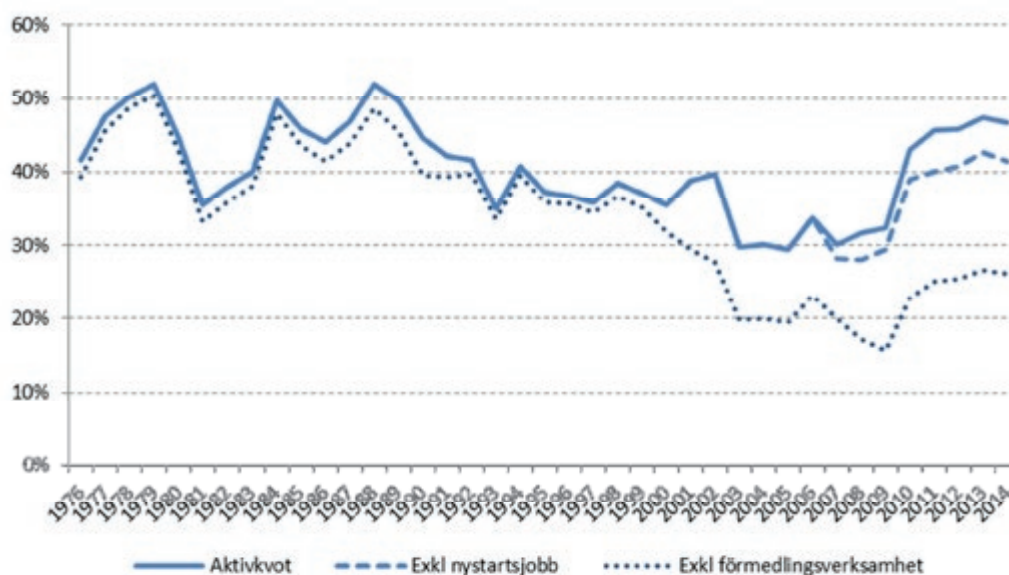


### 3. Aktiv arbetsmarknadspolitik?

Det är mer eller mindre naturligt med en expansiv aktiv arbetsmarknadspolitik när arbetsmarknadsläget är svagt, i synnerhet när programdeltagandet är styrt av tidsgränser på det sätt som gäller garantiprogrammen. Genom den så kallade aktivkvoten ges dock en mer ingående bild av politikens roll. Kvoten som visar hur stor andel av alla arbetslösa som får del av arbetsmarknadspolitiska program är ett mått på politikens aktiveringsgrad. Detta mått speglar därmed effekter av såväl konjunktur som politiska ambitioner.

**Diagram 6. Aktivkvot 1976-2014**

Andel deltagare i arbetsmarknadspolitiska program av totalt antal arbetslösa



KÄLLA: arbetsförmedlingen, SCB/AKU och egna beräkningar  
NOT: För en beskrivning av aktivkvotens beräkning se bilaga 1.

#### Politikens aktiveringsgrad – olika mått ger skilda svar

I diagram 6 visas aktivkvoten för åren 1976-2014. Den heldragna linjen visar andelen av de arbetslösa som deltar i något av arbetsförmedlingens program och ger en bild av en arbetsmarknadspolitik som ganska väl följer konjunkturens svängningar. I slutet av 1980-talet låg kvoten omkring 50 procent. Varannan arbetslös deltog i aktiva programinsatser. Under 1990-talet sjönk den till en nivå mellan 35 och 40 procent. Aktiveringsgraden föll trots att arbetsmarknadspolitiken expanderade starkt i spåren av den skenande arbetslösheten. Kvotens fall under denna tid var i större utsträckning en effekt av konjunktur än av bristande politisk vilja. Nästa fall syns i början av 2000-talet, i samband med att konjunkturen vände neråt. Mellan 2002 och 2003 sjönk aktivkvoten från 40 till 30 procent. Denna gång fanns också en effekt av lägre politiska ambitioner – arbetslösheten steg men platserna i program minskade.

Åren efter finanskrisens genomslag på arbetsmarknaden 2008 syns hur aktivkvoten stiger kraftigt, från en nivå omkring 30 procent till att åter närma sig 1980-talets nivå på upp emot 50 procent. Denna gång styr konjunkturen i stor utsträckning utvidgningen av arbetsmarknadspolitiken. Den långvarigt höga arbetslösheten

en resulterar i ett kraftigt ökat inflöde i de garantiprogram där deltagandet avgörs av individers tid i arbetslöshet. Utvidgningen av arbetsmarknadspolitiken sker denna gång i hög grad per automatik.

#### **Bara en av fyra får rustande insatser**

En mer ingående bild av hur aktiveringsgraden utvecklats ges genom att också innehållet i den aktiva arbetsmarknadspolitiken tas i beaktande. På vilket sätt den aktiva arbetsmarknadspolitiken expanderar, det vill säga med vilket innehåll, speglar med större tydlighet politikens inriktning. Det ger en bild av hur *aktiv* politiken i verkligheten är.

Den prickade linjen i diagram 6 visar aktiveringsgraden när enbart programinsatser av rustande karaktär tas i beaktande, insatser som syftar till att stärka kompetens och/eller arbetsmarknadsanknytning hos deltagaren för att därmed förbättra dennes chanser till arbete. Detta kan beskrivas som *resursaktivering*, eller som en politik byggd på en *offensiv aktiveringsstrategi* (Bengtsson & Berglund 2012, Nybom 2012). Programinnehåll som handlar om att förbereda och stödja den arbetslösa i dennes jobbsökande exkluderas. Detta är insatser som med samma terminologi som ovan kan beskrivas som *jobbaktivering*, eller en politik byggd på en *defensiv aktiveringsstrategi* (ibid).

Det är viktigt att påpeka att detta inte ska ses som en indelning i bra och dålig arbetsmarknadspolitik. Istället är det ett sätt att skilja mellan insatser med olika motiv och innebörd. Bägge behövs men olika resultat är att vänta. En viktig fråga är dessutom vilka proportioner de bör ha i förhållande till varandra, beroende på konjunkturläge och arbetslöshetens sammansättning. En jobbaktiverande arbetsmarknadspolitik kan vara effektiv för arbetslösa som står relativt nära arbetsmarknaden, och under förutsättning att det finns jobb att söka och få. För att arbetsmarknadspolitiken ska kunna verka för att anpassa arbetsutbudet till vad som efterfrågas på arbetsmarknaden krävs dock en resursaktiverande politik.

Denna rapportens utgångspunkt är att stöd i jobbsökande är att betrakta som förmedlingsverksamhet, det vill säga en del av arbetsförmedlingens kärnuppdrag, och att förekomsten av resursaktiverande insatser avgör hur *aktiv* arbetsmarknadspolitiken faktiskt är.

Med detta mått, som här kallas för den *faktiska aktivkvoten*, blir bilden av arbetsmarknadspolitiken aktiveringsgrad en annan. Från och med 2000-talets början syns hur aktiveringsgraden mätt på detta sätt avviker från det mått som inte tar hänsyn till politikens innehåll. Den faktiska aktivkvoten faller kraftigt mellan 1999 och 2003 för att därefter ligga på en nivå mellan 10 till 20 procentenheter under den kvot som inte tar hänsyn till innehållet i insatserna. År 2014 uppgår aktivkvoten till 47 procent medan den faktiska aktivkvoten stannar vid 26 procent. Varannan arbetslös deltar i något arbetsmarknadspolitiskt program men bara en av fyra får del av insatser som rustar för arbete.

Differensen mellan de två sätten att beräkna aktivkvoten har aldrig varit större än under senare år (se tabell 5). Förklaringen ligger dels i en utveckling som tog fart under början av 2000-talet där förmedlingsverksamhet flyttats in i programverksamheten. Det har till exempel skett genom ett utökande av så kallade förbere-

dande insatser med exempelvis *aktiviteter inom vägledning och platsförmedling och fördjupad kartläggning och vägledning*. Dels ligger förklaringen i en nedprioritering av program av rustande karaktär som till exempel praktik och arbetsmarknadsutbildning. Detta syns i hur programmixen förändrats över tid (se diagram 5 i kapitel 2) men också genom hur innehållet i garantiprogrammen har formats.

**Tabell 5. Aktivkvot och "faktisk aktivkvot" 2000-2014**

Aktivkvot (inkl. nystartsjobb) inkl. respektive exkl. förmedlingsverksamhet i programverksamheten, samt differens

	Aktivkvot inkl. förmedlingsverksamhet	Aktivkvot exkl. förmedlingsverksamhet	Differens
2000	36	32	4
2001	39	29	9
2002	40	28	12
2003	30	20	10
2004	30	20	10
2005	29	19	10
2006	34	23	11
2007	30	20	10
2008	32	17	14
2009	32	16	17
2010	43	23	20
2011	46	25	21
2012	46	25	20
2013	47	27	21
2014	47	26	21

KÄLLA: arbetsförmedlingen, SCB/AKU och egna beräkningar

### **Garantiernas innehåll påverkar starkt**

Eftersom jobbgarantin för ungdomar och jobb- och utvecklingsgarantin så tungt dominerar den aktiva arbetsmarknadspolitiken har aktiviteterna inom dessa stor betydelse för politikens faktiska aktiveringsgrad. De båda ramprogrammen omfattar en rad olika aktiviteter, möjliga för arbetsförmedlingen att erbjuda de inskrivna utifrån vissa av politiken bestämda tidsramar.<sup>6</sup>

Den vanligaste aktiviteten för deltagare i jobb- och utvecklingsgarantins fas 1-2 liksom för deltagare i jobbgarantin för ungdomar är *jobsökaraktivitet med coachning*, det vill säga stöd i jobsökande. Detta ges individuellt eller i grupp och syftet med coachningen beskrivs som att den främst ska "stödja, uppmuntra och utmana den arbetssökande och hjälpa denne att på ett medvetet sätt välja jobsökarstrategier" (Arbetsförmedlingen 2014b). Aktiviteten utgör 27 procent av alla registrerade aktiviteter för de deltagare i jobb- och utvecklingsgarantins fas 1-2 som inte av något skäl är förhindrade att delta i aktiviteter. I jobbgarantin för ungdomar utgör den 37 procent av aktiviteterna.

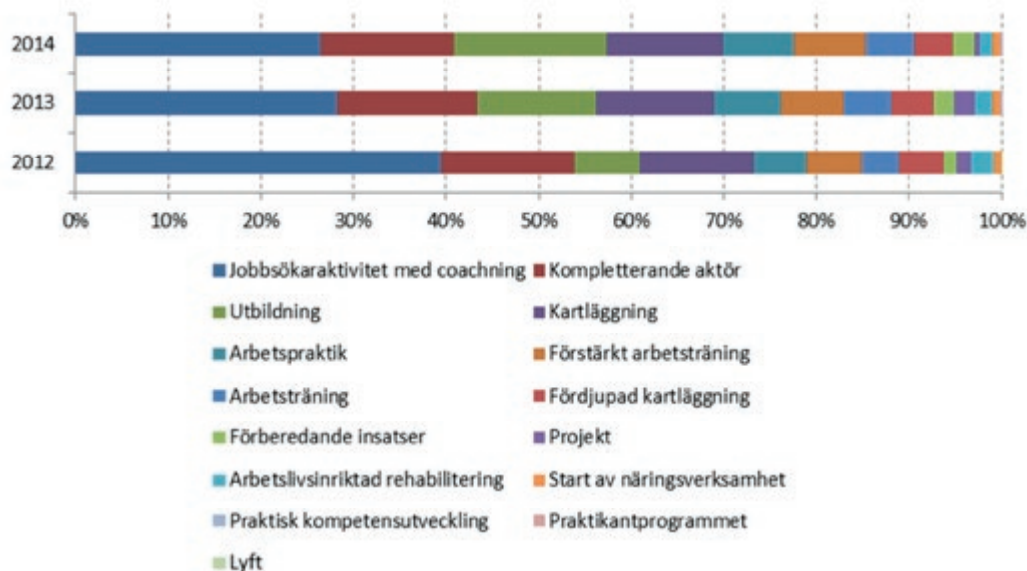
Jobsökaraktiviteter ingår dessutom också i den aktivitet som i arbetsförmedlingens datalager bara beskrivs som deltagande hos *kompletterande aktör*. Insynen i vad deltagare gör hos kompletterande aktörer är mycket liten, för att inte säga minimal, men enligt IFAU handlar det i huvudsak om just jobsökaraktiviteter när det gäller jobb- och utvecklingsgarantin (Martinsson & Sibbmark 2010). Till de

<sup>6</sup> De båda garantierna ska t ex bygga på en inledande period med fokus på i huvudsak kartläggning och jobb-sökaraktiviteter. Därefter ska t ex arbetsplatsförlagda insatser kunna komma ifråga.

vanligast förekommande aktiviteterna i de båda garantiprogrammen hör också *kartläggning*, en insats som syftar till att bedöma de individuella behoven av stödinsatser och aktiviteter.

### Diagram 7. Aktiviteter i jobb- och utvecklingsgarantins (JOB) fas 1-2

Registrerade aktiviteter, deltagare som inte arbetar eller av andra skäl är förhindrade att delta

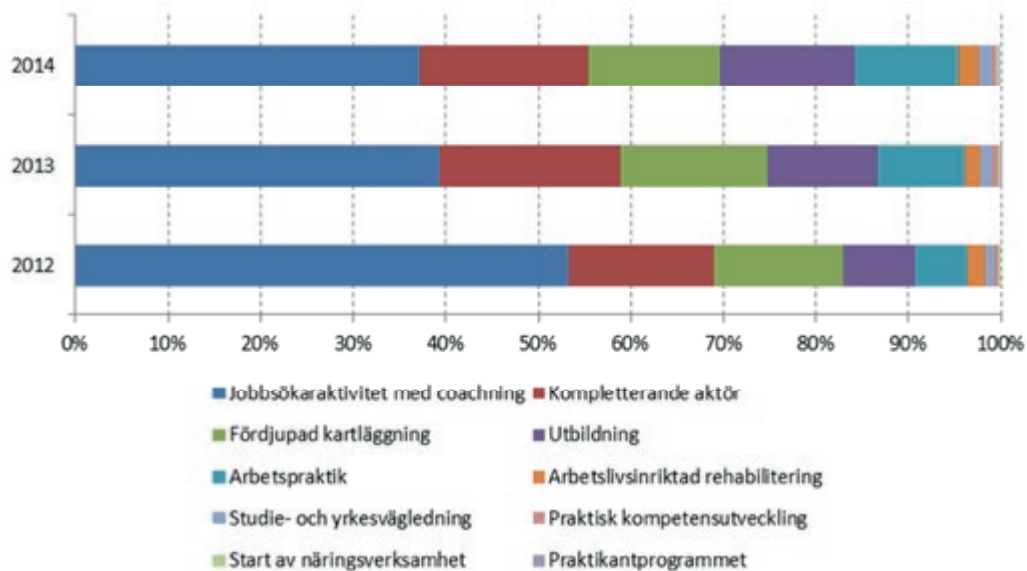


KÄLLA: arbetsförmedlingens datalager och egna beräkningar

NOT: Utdrag ur arbetsförmedlingens datalager vid ett tillfälle sep/okt respektive år. En deltagare kan befinna sig i flera aktiviteter samtidigt.

### Diagram 8. Aktiviteter i jobbgarantin för ungdomar (UGA)

Registrerade aktiviteter, deltagare som inte arbetar eller av andra skäl är förhindrade att delta



KÄLLA: arbetsförmedlingens datalager och egna beräkningar

NOT: Utdrag ur arbetsförmedlingens datalager vid ett tillfälle sep/okt respektive år. En deltagare kan befinna sig i flera aktiviteter samtidigt.

En aktivitet som har blivit vanligare i båda programmen är utbildning. I jobb- och utvecklingsgarantins fas 1-2 har utbildning ökat kraftigt, från att ha utgjort endast 7 procent av alla registrerade aktiviteter 2012 till att 2014 utgöra 16 procent. I jobbgarantin för ungdomar uppgår andelen utbildning av alla registrerade aktiviteter nu till 14 procent. I jobbgarantin för ungdomar har också inslaget av praktik ökat väsentligt.

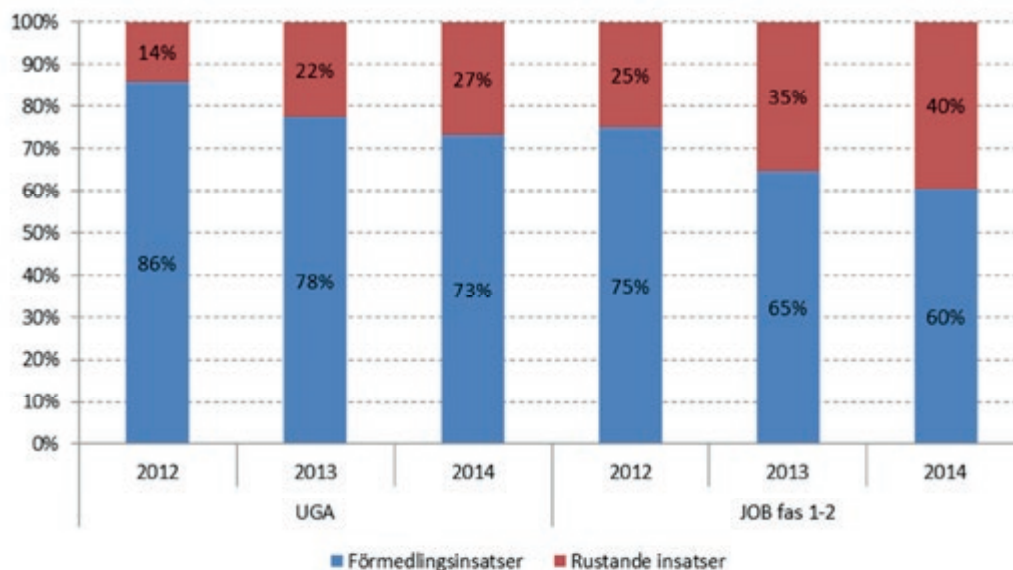
#### **Sammantaget fortsatt tonvikt på förmedlingsinsatser i garantierna**

När de olika aktiviteterna som deltagare i garantiprogrammen får del av summeras i kategorierna *förmedlingsinsatser* respektive *rustande insatser* är det fortsatt de förstnämnda som är allra vanligast förekommande. Aktiviteterna i garantiprogrammen syftar med andra ord främst till att åstadkomma *jobbaktivering* – att upprätthålla en hög sökaktivitet för att få individen i arbete så snabbt som möjligt.

Av alla registrerade aktiviteter i jobb- och utvecklingsgarantins fas 1-2 består 60 procent av förmedlingsinsatser. I jobbgarantin för ungdomar är andelen 73 procent. Detta får givetvis stort genomslag när arbetsmarknadspolitikens aktiveringsgrad mäts med den aktivkvot som exkluderar förmedlingsinsatser: En mycket stor grupp arbetslösa programdeltagare får del av aktivering som syftar till att rusta för jobbsökande snarare än att rusta för arbete.

**Diagram 9. Andel förmedlingsinsatser och rustande insatser av registrerade aktiviteter i jobb- och utvecklingsgarantins (JOB) fas 1-2 samt jobbgarantin för ungdomar (UGA)**

Deltagare som inte genom arbete eller av andra skäl är förhindrade att delta i aktiviteter



KÄLLA: arbetsförmedlingens datalager och egna beräkningar  
NOT: En deltagare kan befinna sig i flera aktiviteter samtidigt

#### **Fortsatt svagt utbildningsinnehåll spelar roll**

Nedprioriteringen av rustande insatser i arbetsmarknadspolitikens syns också tydligt när utbildningsinnehållet betraktas. Under 1970-talet utgjorde arbetsmarknadsutbildningen omkring 50 till 60 procent av de konjunkturberoende programmen. Under 1980-talet sjönk andelen något när sysselsättningsskapande program gavs större tyngd i programmixen. I början av 1990-talet satsades dock åter på utbildning när konjunkturen vände nedåt.

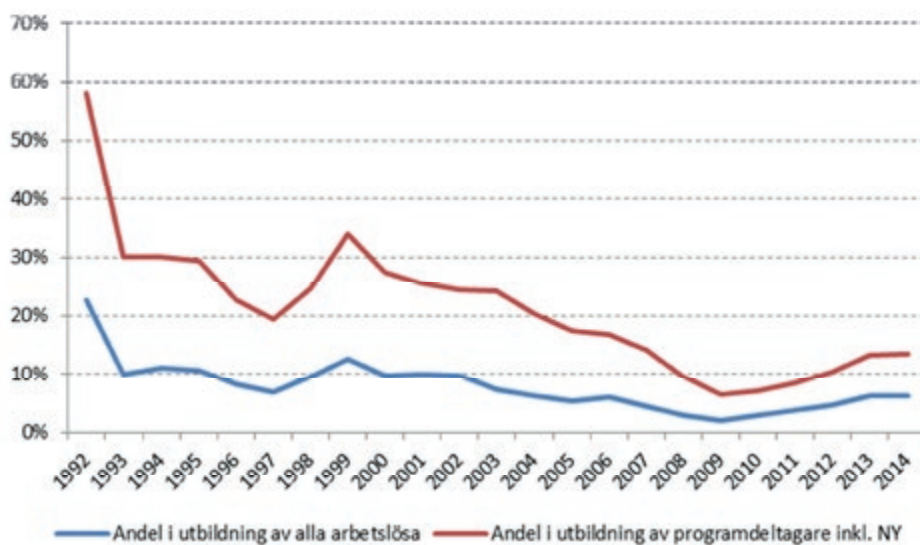
Som mest uppgick det genomsnittliga antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning under 1992 till drygt 86 000 och under decenniets inledande år var det åter mer än varannan programdeltagare som befann sig i utbildning. Den mycket höga nivån övergavs dock under den då pågående krisen.<sup>7</sup> Andra program, framför allt praktik, gavs större utrymme i programmixen. Från och med 1993 och fram till och med 2006 har andelen deltagare i arbetsmarknadsutbildning (inklusive förberedande utbildning) utgjort omkring 20 till 30 procent av samtliga programdeltagare (inklusive nystartsjobb).

I och med den borgerliga regeringens omläggning av arbetsmarknadspolitiken 2007 minskade platserna i utbildning drastiskt.<sup>8</sup> Andelen i utbildning sjönk och 2009-2010 var det bara 7 procent av alla programdeltagare som deltog i utbildning. Av alla arbetslösa var det då bara 2 procent som fick del av utbildning inom ramen för den aktiva arbetsmarknadspolitiken, att jämföra med 10 procent under större delen av 1990-talet och början av 2000-talet (se diagram 10).

Efter 2010 har utbildningsinnehållet i arbetsmarknadspolitiken utökats något. Under 2014 fick 14 procent av alla programdeltagare del av antingen den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen eller förberedande utbildning. Som andel av alla arbetslösa var det 6 procent som befann sig i dessa program. Utökningen av utbildning har betydelse för att även den faktiska aktivkvoten vänder uppåt med start 2010. Nivån är dock fortfarande att betrakta som låg.

**Diagram 10. Andel i arbetsmarknadsutbildning (AUB) inkl. förberedande utbildning (FUB) av alla arbetslösa och av alla deltagare i konjunkturberoende program 1992-2014**

Deltagare per månad i årsgenomsnitt, inom och utanför garantierna



KÄLLA: arbetsförmedlingen, SCB/AKU och egna beräkningar

<sup>7</sup> Det ska påpekas att detta sannolikt var en alltför hög nivå, alltför snabbt etablerad, vilket ledde till problem med att upprätthålla kvalitet i programmet.

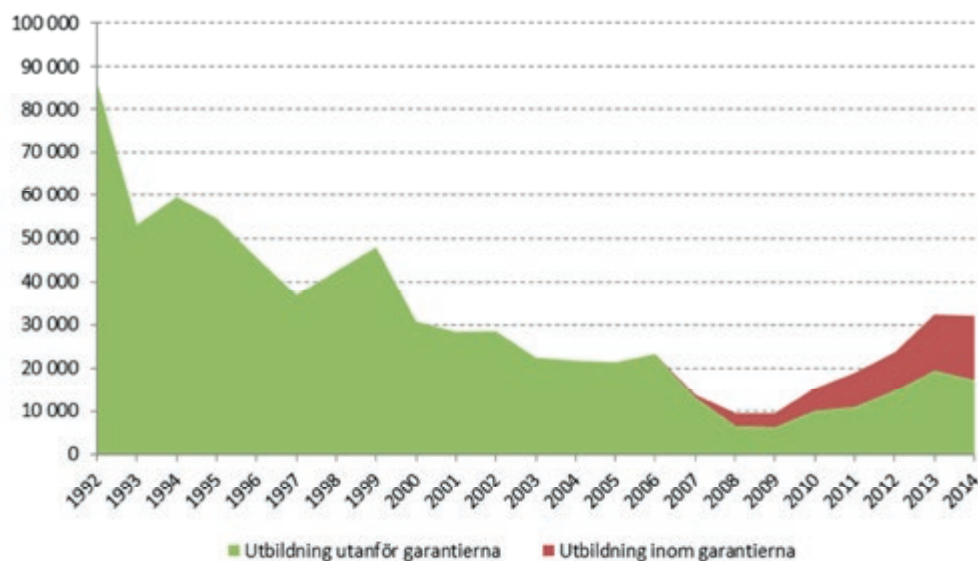
<sup>8</sup> För en beskrivning av politikomläggningen 2007, se LO (2013b).

### Allt mer av utbildningen ges sent i arbetslöshet

Under 2010 inleddes en utvidgning av utbildningsprogrammen, den stannade dock av under 2013. Mellan 2013 och 2014 minskade till och med platserna i arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning utanför garantierna. Detta förstärker den utveckling som innebär att en växande del av den utbildning som erbjuds inom arbetsmarknadspolitiken ges inom ramen för garantiprogrammen. Under 2013 gavs 39 procent av all utbildning inom garantierna, 2014 hade andelen stigit till 46 procent.

**Diagram 11. Antal deltagare i arbetsmarknadsutbildning (AUB) inkl. förberedande utbildning (FUB) 1992-2014**

Deltagare per månad i årsgenomsnitt, inom och utanför garantierna



KÄLLA: arbetsförmedlingen och egna beräkningar

Det är med andra ord en växande del av utbildningen som ges sent i arbetslöshetsperioder. Det syns också genom att det framför allt är i jobb- och utvecklingsgarantin (JOB) som garantideltagarna får del av utbildning. Av all utbildning som gavs inom garantierna under 2014 var det 68 procent som gavs inom garantins fas 1-2 och 4 procent som gavs inom fas 3. En dryg fjärdedel (28 procent) gavs inom ramen för jobbgarantin för ungdomar dit arbetslösa under 25 år anvisas efter cirka tre månaders arbetslöshet (se tabell 6).

Deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin har i normalfallet varit arbetslösa i cirka 14 månader innan de skrivs in i garantin. Innan utbildning kommer ifråga har den arbetslöse dessutom i normalfallet varit inskriven i garantins fas 1 under cirka sju månader (150 dagar med aktivitetsstöd) och fått del av aktiviteter som kartläggning, jobbsökaraktiviteter och förberedande insatser. Det betyder att utbildningen ofta ges efter en arbetslöshetsperiod motsvarande cirka ett år och nio månader. Arbetsmarknadsutbildning ges oftare mycket sent i arbetslöshet (i fas 3), jämfört med den förberedande utbildningen.

**Tabell 6. Fördelning av arbetsmarknadsutbildning (AUB) respektive förberedande utbildning (FUB) inom garantierna i respektive garantiprogram 2014**

	JOB fas 1-2	JOB fas 3	UGA	Totalt
AUB	68	7	26	100
FUB	68	1	31	100
Totalt	68	4	28	100

KÄLLA: arbetsförmedlingen och egna beräkningar

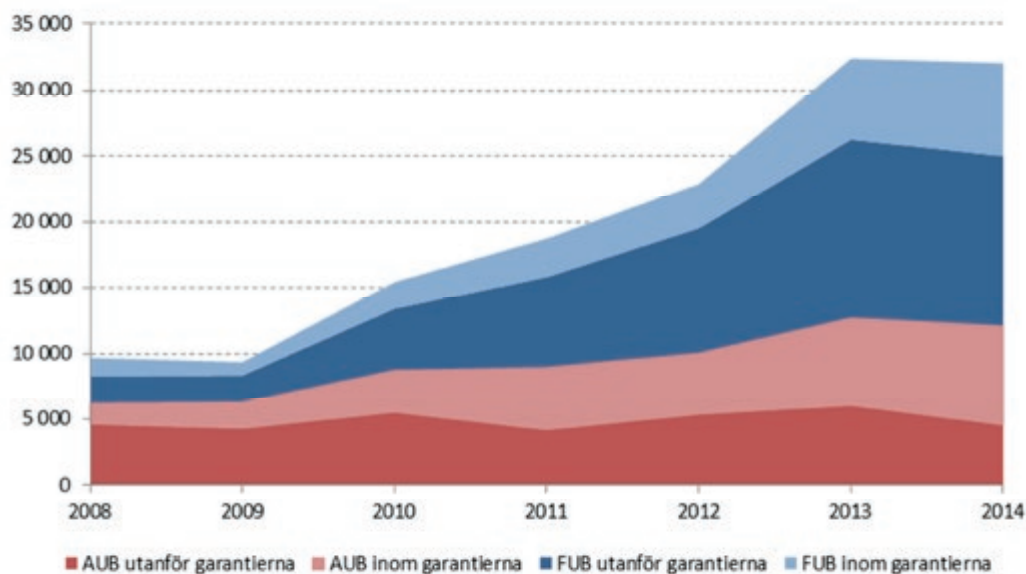
***I huvudsak förberedande utbildning som erbjuds***

Sedan åren med rekordlåg utbildningsinnehåll i arbetsmarknadspolitiken är det främst den förberedande utbildningen som har utökats. Förhållandet mellan de två utbildningsprogrammen har i det närmaste spegelvänts mellan perioden 2008-2009 och idag. Då utgjorde den förberedande utbildningen drygt 30 procent av all utbildning och den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen stod för nära 70 procent. Idag utgör den förberedande utbildningen 62 procent av all utbildning.

Diagram 12 visar att utökningen av den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen har skett inom garantierna. Utanför har nivån legat kvar vid motsvarande cirka 5 000 deltagare i genomsnitt per månad. Den förberedande utbildningen har utökats både inom och utanför garantierna, men mer utanför.

**Diagram 12. Antal deltagare i arbetsmarknadsutbildning (AUB) och förberedande utbildning (FUB) 2008-2014**

Deltagare per månad i årsgenomsnitt, inom och utanför garantierna



KÄLLA: arbetsförmedlingen och egna beräkningar

***Mycket av förberedande utbildning liknar förmedlingsinsatser***

Att det i huvudsak är den förberedande utbildningen som utökats gör att det ökade inslaget av utbildning inte får lika starkt genomslag på arbetsmarknadspolitiken aktiveringsgrad, mätt genom den faktiska aktivkvoten, som kunde vara fallet. En stor del av den förberedande utbildningen består nämligen av vad som är att betrakta som traditionell förmedlingsverksamhet, insatser som syftar till att förbereda deltagarna för arbetsökande och deltagande i programinsatser (se tabell 7). Det handlar om yrkesorientering, motivationshöjande insatser och nivåtest som tillsammans utgör omkring hälften av innehållet i den förberedande utbildningen.



**Tabell 7. Utbildningsinnehåll i den förberedande utbildningen**

Kv3 2014

	<b>Antal</b>	<b>Andel</b>
Yrkessvenska	6 470	46,3
Yrkesorientering	5 696	40,8
Motivationshöjande insatser	880	6,3
Nivåtest	513	3,7
Kunskapsvalidering	158	1,1
Starta eget	135	1,0
Allmänteori (inkl. europeiskt datakört)	112	0,8
Totalt	13 966	100

KÄLLA: arbetsförmedlingen

***Avgörande verktyg för effektiv matchning saknas***

Att den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen numera har en så svag position inom arbetsmarknadspolitiken innebär att arbetsförmedlingen saknar ett mycket viktigt verktyg. Arbetsmarknadspolitikens förmåga att genom utbildningsinsatser anpassa arbetsutbudet till vad som efterfrågas på arbetsmarknaden står svag, vilket givetvis påverkar myndighetens förmåga att klara sitt matchningsuppdrag. Myndigheten har inte heller några nya verktyg för att rusta arbetslösa som genom studier på grundskole- eller gymnasienivå skulle stärka sina chanser på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen pekar på det problem detta skapar, inte minst i relation till de svårigheter som arbetslösa med bristfällig utbildning möter på arbetsmarknaden:

Matchningen på arbetsmarknaden handlar idag [därför] inte enbart om att fylla lediga platser med arbetssökande, utan även om att arbeta strategiskt för att rusta arbetssökande med kompetenser så att de kan öka sina chanser att fylla de lediga platser som uppkommer framöver. Denna kompetensförstärkning bland arbetslösa är av central betydelse för att nå en långsiktigt god utveckling av sysselsättningen. (Arbetsförmedlingen 2014c, s 89)

När arbetsmarknadspolitiken saknar kraft att sluta gap mellan arbetsutbudet och vad som efterfrågas på arbetsmarknaden faller uppgiften helt och fullt på utbildningspolitiken. Det väcker dels frågan om hur väl utbildningspolitiken klarar uppgiften. Med nedröstningen av den socialdemokratiskt ledda regeringens budgetproposition för 2015 uteblir, eller snarare försenas, den utökning av antalet studieplatser inom exempelvis yrkesutbildningsområdet som aviserats (Prop. 2014/15:1, uo 16). Dels, och än viktigare, väcker det frågan om risken för vad som brukar beskrivas som ett marknadsmisslyckande på utbildningsområdet där behovet av att utbilda för yrken där efterfrågan på arbetskraft finns inte tas omhand. För individen riskerar svårigheten med att förutse utfall och nytta av utbildning att leda till att tröskeln till att via studiemedelssystemet finansiera studier inom det reguljära utbildningssystemet upplevs som allt för hög. För arbetsgivare riskerar investeringen i arbetskraftens utbildning att framstå som ett alltför stort risktagande eftersom den anställde kan ta den nyvunna kompetensen till en annan arbetsgivare. Till sist riskerar detta att förskjuta ansvaret för, och finansieringen av, arbetsmarknadsrelaterad utbildning från staten till individen. Möjligheten till utbildning inom ramen för arbetsmarknadspolitiken, med studiefinansiering genom bibehållet aktivitetsstöd, är därför en kärnfråga.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Den inriktning som initierades av den tidigare borgerliga regeringen och som handlar om att uppmana arbetslösa att söka sig till det reguljära utbildningsväsendet, i synnerhet Yrkesvux, istället för att satsa på arbetsmarknadsutbildning är problematisk inte minst ur detta perspektiv (läs vidare i LO 2013b).

Det svaga utbildningsinnehållet i arbetsmarknadspolitiken bör ses i relation till en växande brist på utbildad arbetskraft. Arbetsförmedlingen förutspår en fortsatt ökad brist på arbetskraft inom offentlig sektor under 2015 och 2016, och inom privat sektor framförallt under 2016. Bristen på rätt utbildad arbetskraft förutses bli mest framträdande inom hälso- och sjukvården, inom läraryrken, inom teknik och data, inom bygg- och anläggningsarbete, inom kvalificerade yrken inom industrin samt inom vissa yrken inom tjänster och service (Arbetsförmedlingen 2014c).

När det gäller exempelvis offentlig sektor visar arbetsförmedlingens intervjuundersökning bland arbetsgivare hösten 2014 att andelen av de tillfrågade verksamheterna som har upplevt rekryteringsproblem i samband med rekryteringar det senaste halvåret har ökat och andelen har inte varit högre sedan våren 2007. Inom barnomsorg, grundskola samt kommunal vård och omsorg har bristtalen ökat under flera år för att nu ligga en bra bit över genomsnittet i de tillfrågade verksamheterna. Inom lasarett och slutenvård, primärvård samt tandvård ligger bristtalen stabilt på en hög nivå sedan flera år tillbaka (Arbetsförmedlingen 2014c).

Rätt utformad och använd kan den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen utgöra ett snabbfotat komplement till det reguljära utbildningssystemet för att säkra kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden. Det finns tecken på att arbetsmarknadsutbildningen, i den mån den används, idag inte fungerar tillräckligt väl för detta syfte. Effekterna av utbildning har under senare år fallit och detta har troligen ett flertal förklaringar.<sup>10</sup> En förklaring handlar sannolikt om användningen av programmet. Som visats ovan har alltmer av utbildningen kommit att ges sent i arbetslöshetsperioder. Möjligen innebär detta en användning där ett verktyg som främst är utformat utifrån tillväxtpolitiska motiv – att med hjälp av kortare utbildningsinsatser snabbt motverka arbetskraftsbrist – fått en användning med främst fördelningspolitiska motiv och därför inte räcker till för att tillräckligt väl stärka chanserna till jobb.

En annan förklaring, som också arbetsförmedlingen lyfter i sin pågående analys av de fallande resultaten, handlar om upphandlingen av arbetsmarknadsutbildningen (Arbetsförmedlingen 2014a). Sedan 2007 har denna centraliserats och frågan är om den därmed hamnat för långt ifrån arbetsmarknadens behov. I en pågående granskning av den regionala anpassningen av arbetsförmedlingens insatser pekar Riksrevisionen på bristande insyn och inflytande på lokal/regional nivå och långa upphandlingstider som en problemindikator när det gäller att forma utbildningen utifrån behoven på arbetsmarknaden (Riksrevisionen 2014).<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> För en genomgång av effekterna av arbetsmarknadsutbildning över tid, se LO (2013b).

<sup>11</sup> Granskningen är planerad att publiceras i augusti 2015.

### Ihållande skillnader i vad kvinnor och män får del av för insatser

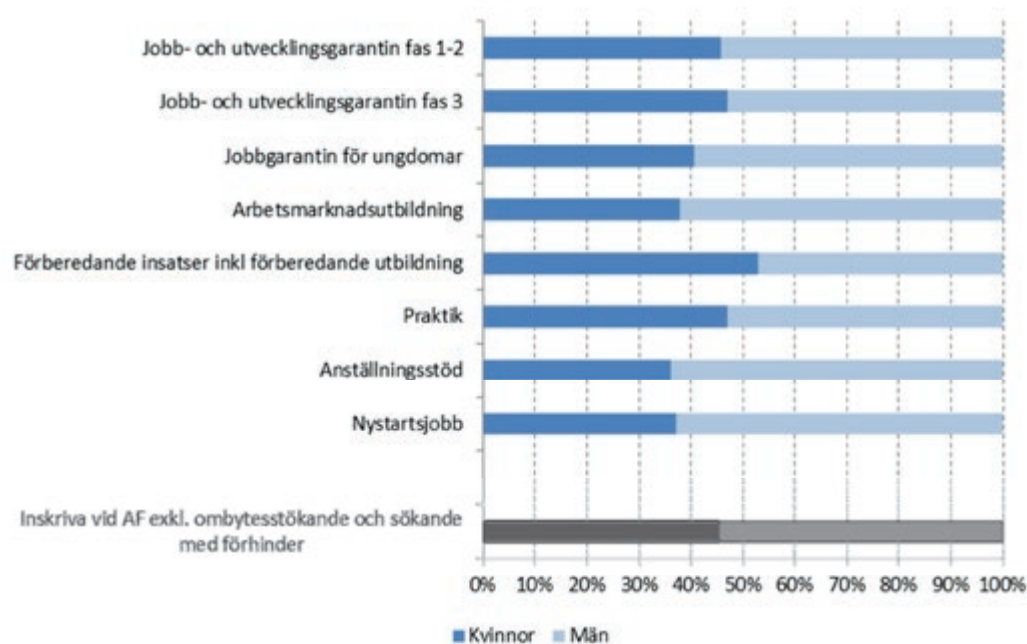
Arbetsmarknadspolitiken tycks inte komma kvinnor och män till del på lika villkor, utifrån individuella behov. Sedan lång tid tillbaka har skillnader i vad kvinnor och män får del av för insatser varit synliga, och detta gäller ännu (se diagram 13).

Män får till exempel i högre grad än kvinnor del av utbildning. Under 2014 var drygt 60 procent av deltagarna i arbetsmarknadsutbildningen män och knappt 40 procent kvinnor. Dessutom syns vad som tycks vara en könsstereotyp fördelning i de olika utbildningsinriktningarna. Män deltar oftare i dyrare utbildningar inom traditionellt mansdominerade branscher och kvinnor deltar oftare i billigare utbildningar inom traditionellt kvinnodominerade branscher (Arbetsförmedlingen 2014a). Det är också tydligt att män oftare än kvinnor får del av anställningar med stöd. Däremot är kvinnor i majoritet bland de förberedande insatserna.

Fördelningen av kvinnor och män i olika program ger bilden av att män oftare får del av resursaktiverande insatser – insatser som kan stärka individens position på arbetsmarknaden.

**Diagram 13. Andel kvinnor och män i arbetsmarknadspolitiska program**

Årsgenomsnitt per månad 2014



KÄLLA: arbetsförmedlingen och egna beräkningar

#### 4. Politik i omdaning – vart är vi på väg?

Riktningen för den aktiva arbetsmarknadspolitiken har alltså förändrats markant under 2000-talet. Den utveckling som tog sin början vid sekelskiftet accelererade i och med den politikomläggning som den dåvarande borgerliga regeringen genomförde 2007. Ännu syns inget avsteg från den inslagna vägen. Den aktiva arbetsmarknadspolitik för omställning som sedan framväxten av Rehn-Meidnermodellen under 1950-talet har varit en hörnsten i den svenska modellen är det inte längre på samma sätt. Detta speglas med tydlighet i den faktiska aktivkvoten.

Utvecklingen bär synliga kännetecken av den policyinriktning som kallas *workfare*, *welfare-to-work* eller *work-first*. Denna inriktning bygger i korthet på en uppfattning om arbetslöshet som ett problem sprunget främst ur individers oenägenhet att söka jobb och att med egna medel stärka sin ställning på arbetsmarknaden. I fokus står ekonomiska incitament, sanktioner och arbetskrav (se t.ex. Bengtsson & Berglund 2012; Olofsson & Wadensjö 2009; LO 2013b). Den borgerliga regeringen höll under hela sin tid vid makten (2006-2014) fast vid denna inriktning.

##### **Kraftig resursminskning till internationellt sett låg nivå**

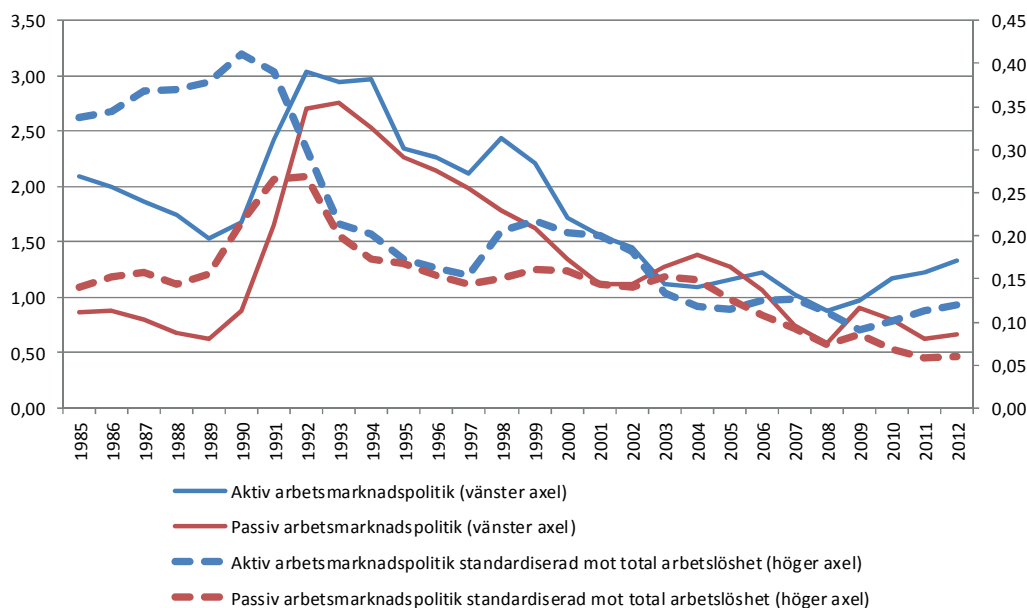
Under lång tid satsade Sverige betydligt mer än jämförbara länder på aktiv arbetsmarknadspolitik (LO 2013b). När utgifterna för arbetsmarknadspolitik betraktas över tid blir det dock tydligt hur de krympt. Redan under 1990-talskrisen minskade resurserna i relation till den totala arbetslösheten och minskningen har därefter fortsatt. Under 2012 motsvarade de totala utgifterna för aktiv och passiv arbetsmarknadspolitik 1,3 respektive 0,7 procent av bruttonationalprodukten, BNP.<sup>12</sup> När dessa utgifter standardiseras mot den totala arbetslösheten blir kvoten 0,12 respektive 0,06. Det är historiskt sett mycket låga nivåer. I slutet av 1990-talet och början av 2000-talet var motsvarande nivåer omkring 0,2 för aktiv och 0,13 för passiv arbetsmarknadspolitik. Under 1990-talets krisår var de betydligt högre än så.

Under 2012 skedde en marginell ökning av anslagna resurser till den aktiva arbetsmarknadspolitiken i relation till arbetslöshetsnivån. Ökningen var främst en konsekvens av den fortsatta ökningen av programvolymerna, vilket till stor del berodde på växande garantiprogram. Resursutvecklingen speglar också utvecklingen bland platserna i arbetsmarknads- och förberedande utbildning vilka började öka från den rekordlåga nivån ett par år tidigare. Motsvarande ökning syns inte för den passiva arbetsmarknadspolitiken.

---

<sup>12</sup> Senast tillgängliga statistik är för året 2012.

**Diagram 14. Totala utgifter (andel av BNP) för aktiv och passiv arbetsmarknadspolitik respektive standardiserade mot total arbetslöshet, 1985-2012**



KÄLLA: AF, OECD, SCB (AKU) samt egna beräkningar

NOT: *Total arbetslöshet* omfattar arbetslösa, exklusive heltidsstuderande som söker och kan ta arbete, enligt SCB (AKU) respektive deltagare i arbetsmarknadspolitiska program, exklusive nystartsjobb och friår, enligt arbetsförmedlingen. Data gäller båda könen, i åldersgruppen 16 till 64 år. *Aktiv arbetsmarknadspolitik* omfattar förmedlingsverksamhet och administration, den programverksamhet som arbetsförmedlingen förfogar över och som riktas till arbetslösa samt särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. *Passiv arbetsmarknadspolitik* omfattar främst a-kasseersättning

En internationell utblick visar hur länder som tillhör olika samhällsmodeller i grunden har olika ambitioner för den aktiva arbetsmarknadspolitiken (jmf. LO 2013c). Sverige har länge utmärkt sig genom att satsa relativt stort, även i jämförelse med andra nordiska länder. Så är det inte längre. Tabell 8 visar att Sverige har närmat sig Finland och Norge, och därmed också länder inom den konservativa modellen, såsom Tyskland och Frankrike. Bland de nordiska länderna är det endast Danmark som ökat sina utgifter för aktiv arbetsmarknadspolitik under 2000-talet. I de konservativa och marknadliberala modellerna är ländernas utgifter förhållandevis stabila över tid. De marknadliberala länderna, såsom USA och Australien, sticker ut som de som har de minsta utgifterna för aktiv arbetsmarknadspolitik.

Vad gäller den passiva arbetsmarknadspolitiken, det vill säga ekonomiskt stöd vid arbetslöshet, är Sverige det land som minskat utgifterna mest under perioden 1992 till 2012. Sverige har därmed närmat sig en marknadliberal (låg) nivå och ligger lägre än både de övriga nordiska länder och de konservativt präglade länderna. En generell trend är samtidigt att utgifterna för passiv arbetsmarknadspolitik har minskat i alla länder som ingår i jämförelsen i tabell 8. De marknadliberala länderna utmärker sig genom att ha de lägsta utgifterna för passiv arbetsmarknadspolitik.

**Tabell 8. Internationell jämförelse totala utgifter (andel av BNP) för aktiv och passiv arbetsmarknadspolitik respektive standardiserat mot arbetslöshet, 1992, 2002 & 2012**

Standardiserat mot arbetslöshet inom parentes.

	Aktiv arbetsmarknadspolitik			Passiv arbetsmarknadspolitik		
	1992	2002	2012	1992	2002	2012
<b>Den nordiska modellen</b>						
Danmark	1,40 (0,15)	1,85 (0,40)	2,10 (0,27)	4,92 (0,53)	2,31 (0,50)	1,70 (0,22)
Finland	1,63 (0,14)	0,82 (0,09)	1,03 (0,13)	3,77 (0,32)	2,03 (0,23)	1,45 (0,19)
Norge	1,01 (0,17)	0,69 (0,17)	0,54 (0,16)	1,41 (0,24)	0,54 (0,14)	0,35 (0,11)
Sverige	3,04 (0,52)	1,45 (0,28)	1,33 (0,16)	2,71 (0,47)	1,12 (0,22)	0,66 (0,08)
<b>Den konservativa modellen</b>						
Belgien	0,79 (0,12)	0,76 (0,10)	0,81 (0,11)	2,8 (0,42)	2,32 (0,31)	2,08 (0,27)
Frankrike	0,96 (0,09)	1,11 (0,13)	0,90 (0,09)	1,63 (0,16)	1,58 (0,18)	1,45 (0,15)
Nederländerna	1,35 (0,25)	1,55 (0,50)	0,98 (0,13)	2,53 (0,29)	1,73 (0,25)	1,92 (0,18)
Tyskland	1,48 (0,22)	1,25 (0,14)	0,69 (0,13)	1,91 (0,29)	2,15 (0,25)	0,98 (0,18)
<b>Den marknadliberala modellen</b>						
Australien	0,62 (0,06)	0,34 (0,05)	0,29 (0,06)	1,69 (0,16)	0,77 (0,12)	0,51 (0,10)
Kanada	0,60 (0,05)	0,38 (0,05)	0,24 (0,03)	2,19 (0,19)	0,75 (0,10)	0,59 (0,08)
Nya Zeeland	0,99 (0,09)	0,40 (0,07)	0,29 (0,04)	1,86 (0,17)	1,00 (0,19)	0,37 (0,05)
Storbritannien	0,40 (0,04)	0,28 (0,05)	0,41 (0,05)	1,14 (0,12)	0,25 (0,05)	0,30 (0,04)
USA	0,20 (0,03)	0,16 (0,03)	0,12 (0,01)	0,57 (0,08)	0,49 (0,08)	0,40 (0,05)

KÄLLA: OECD

NOT: I tabellen görs standardisering mot arbetslöshet enligt OECD-statistik för åldersgruppen 15-64 år. För Australien gäller den senaste uppgiften år 2011 och för Storbritannien år 2010.

### Kursändring i sikte men oklart hur långt den räcker

Givet det fortsatt svåra arbetsmarknadsläget är ett högt programdeltagande att vänta inom arbetsmarknadspolitiken även under kommande år. Vilken riktning som ges den aktiva arbetsmarknadspolitiken avgör hur stark den står sig i bekämpandet av arbetslösheten. Den allt tydligare polariseringen på arbetsmarknaden, och den utbredda långtidsarbetslösheten, utmanar arbetsförmedlingens förutsättningar att klara sitt matchningsuppdrag. Möjligheten att erbjuda arbetslösa i behov av kompetenshöjande, så kallat resursaktiverande, insatser kommer att vara av avgörande betydelse.

Liksom på de flesta politikområden har det parlamentariska läget med en socialdemokratiskt ledd regering och en borgerlig budget försenat regeringens arbete med att lägga om arbetsmarknadspolitiken. Detta innebär att den borgerliga inriktningen i stort sett ligger fast och inte till fullo kan ändras förrän tidigast genom regeringens budgetproposition för 2016.<sup>13</sup> Att de borgerliga partierna med stöd av Sverigedemokraterna fällde regeringens budget innebär drygt 2,2 miljarder kronor mindre till arbetsmarknadspolitiska program och drygt 400 miljoner kronor mindre i förvaltningsanslag till arbetsförmedlingen under 2015, jämfört med vad som var regeringens intention (Prop. 2014/15:1 uo 14; Motion till riksdagen 2014/15:2575).

Den socialdemokratiskt ledda regeringen har under sin första tid vid makten främst fokuserat på insatser riktade till unga arbetslösa. Detta genom införandet av den så kallade 90-dagarsgarantin för unga, där arbetet inledningsvis handlat om att

<sup>13</sup> Vissa ändringar kan komma att göras i vårpropositionen i april 2015.

föra samtal med landets kommuner om förutsättningar för traineejobb inom vissa delar av välfärdssektorn.<sup>14</sup> En annan del i 90-dagarsgarantin ska enligt regeringen utgöras av vad som kallas utbildningskontrakt där studier på gymnasienivå ska kunna kombineras med arbete eller praktik. Regeringens vilja är att knyta närmare samarbeten med kommunerna för att erbjuda arbetslösa ungdomar arbete, praktik och/eller studier.

Parallellt med detta har arbetsförmedlingen fått nya direktiv att arbeta utifrån. En av de tydligaste förändringarna i styrningen av myndigheten är uppdraget att arbeta mer med inskrivna arbetslösa tidigt i arbetslöshetsperioden, tväremot den tidigare regeringens inriktning.<sup>15</sup> Regeringen har också aviserat ett slopande av jobb- och utvecklingsgarantins fas 3. Istället har den uttalat som sin vilja att införa 100-procentigt subventionerade jobb, så kallade extratjänster, inom delar av välfärdssektorn samt att stärka möjligheterna till studier (i upp till ett år) för arbetslösa som idag är inskrivna i fas 3 (Prop. 2014/15:1 uo14).

Det är ännu för tidigt att bedöma vilken förändring regeringens arbetsmarknadspolitik faktiskt innebär. Väsentliga delar av den återstår ännu att definiera, det saknas regelverk och den potentiella omfattningen av både traineejobb och extratjänster är svårbedömd. Viljeinriktningen speglar dock en förstärkning av den aktiva arbetsmarknadspolitiken som *resursaktiverande* genom att deltagande i garantiprogram (främst jobbgarantin för ungdomar och jobb- och utvecklingsgarantins fas 3) är tänkt att ersättas av subventionerad sysselsättning och utbildning. Samtidigt har regeringen inte gjort några utfästelser om att i övrigt utöka utbildningsinnehållet i arbetsmarknadspolitiken. Den budget som röstades ner i december 2014 innehöll till exempel ingen uttalad satsning på arbetsmarknadsutbildning. Utan en sådan är det svårt att se att den utlovade kursändringen för arbetsmarknadspolitiken blir stor nog att möta de behov som uppenbart finns.

### **Kommunaliserad arbetsmarknadspolitik**

För att förstå vad som sker med den aktiva arbetsmarknadspolitiken måste också den pågående kommunaliseringen av politiken diskuteras. Trots att arbetsmarknadspolitiken är ett statligt ansvar organiserar kommunerna i påfallande stor utsträckning olika typer av arbetsmarknadspolitiska insatser för arbetslösa. Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, uppskattar<sup>16</sup> att omkring 109 000 personer deltog i kommunala arbetsmarknadsinsatser under 2013.<sup>17</sup>

Inom kommunerna finns uppskattningsvis<sup>18</sup> 4 651 anställda som arbetar med arbetsmarknadspolitik. Den största delen av deras tid ägnas<sup>19</sup> åt arbetsprövning och/eller arbetsträning följt av att anskaffa praktikplatser och stöd till praktikanter

---

<sup>14</sup> Se t.ex. <http://www.regeringen.se/sb/d/19599/a/250904>

<sup>15</sup> Genom införandet av tidiga insatser 2012 gavs dock arbetsförmedlingen ökade möjligheter att sätta in i huvudsak förmedlingsinsatser tidigt i arbetslöshet, förutsatt att individen ifråga bedömdes riskera långvarig arbetslöshet.

<sup>16</sup> 181 kommuner av 290 har rapporterat antalet deltagare till SKL. Med utgångspunkt i antalet deltagare per innevånare i dessa kommuner har SKL sedan uppskattat antalet i hela landet.

<sup>17</sup> Drygt hälften av deltagarna (53 procent) hade anvisats av arbetsförmedlingen, 38 procent av socialtjänsten och bara 2 procent av Försäkringskassan. 183 kommuner av 290 har lämnat uppgifter om detta.

<sup>18</sup> 192 kommuner av 290 har uppgivit hur många anställda som arbetar med arbetsmarknadsfrågor. Med utgångspunkt i antalet årsarbetare per innevånare i dessa kommuner har SKL sedan uppskattat antalet i hela landet.

<sup>19</sup> 177 kommuner av 290 har lämnat uppgifter om detta till SKL.

och handledare. Även jobbsökaraktiviteter inklusive coachning samt att tillhandahålla och administrera kommunala arbetsmarknadsanställningar är stora arbetsuppgifter.

Baserat på uppgifter från 120 av 290 kommuner ser den kommunala arbetsmarknadspolitiken ut att i stor utsträckning vända sig till individer med kort utbildning. Målet för de insatser som kartläggs i denna statistik är inte alltid att deltagarna ska få ett arbete, utan det handlar ofta om att utreda de arbetssökandes arbetsförmåga och utfärda intyg. Det gällde 27 procent av ärendena år 2013. Syftet kan också vara att förbereda arbetssökande för insatser på arbetsförmedlingen eller att dokumentera arbetshinder inför fortsatta vårdkontakter. 16 procent av ärendena 2013 avslutades genom att deltagarna överfördes till en annan myndighet (SKL 2014).

#### **Utveckling med rötter i 1990-talskrisen**

När arbetslösheten ökade under 1990-talet blev det svårare för arbetsförmedlingen att ge stöd och service till arbetslösa, varpå åtgärderna ändrade karaktär. Många kommuner fick då uppfattningen att socialbidragstagare inte får adekvat hjälp av förmedlingen och ökade därför sitt engagemang i eget organiserade åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare (Thorén 2012). I intervjuer med arbetsförmedlare som Statskontoret (2013) har genomfört framkommer det att dessa under 2012 upplevde att kommunerna aktiverar biståndsmottagare i större utsträckning än några år tidigare.

Ekonomiskt bistånd<sup>20</sup> är inte en försäkring av tidigare inkomst, men väl en slags samhällslig försäkring mot att bli fullständigt utblottad och behöva svälta. När vi inte har full sysselsättning samtidigt som ersättningsnivåer, kvalifikationsregler och anslutningsgraden till A-kassorna försämrats får försörjningsstödet (som tidigare kallades socialbidrag) en större roll som inkomst i perioder av arbetslöshet än vad som var tanken. Enligt Nybom (2012) omfattar socialbidragstagarna sedan 1990-talet grupper varav merparten kan antas ha en arbetsförmåga som är jämförbar med arbetslösa som har a-kasseersättning. År 2013 var arbetslöshet försörjningshindret för 48 procent, eller nästan 124 000 personer, av de vuxna biståndsmottagarna (Socialstyrelsen 2014).

Den enskilde har bara rätt till ekonomiskt bistånd om hen, efter förmåga, försöker bidra till sin egen försörjning. Det innebär bland annat att den som får försörjningsstöd på grund av arbetslöshet på samma sätt som den som får arbetslöshetsersättning aktivt måste verka för att skaffa sig ett arbete. En arbetslös biståndsmottagare är därför i regel skyldig att söka arbete enligt socialnämndens anvisningar, och att godta anvisat lämpligt arbete. I skyldigheten att bidra till sin försörjning ingår också att delta i de program som samhället ställer till förfogande för arbetslösa inom ramen för arbetsmarknadspolitiken. Även om arbetsmarknadspolitiken i grunden är ett statligt ansvar har kommunerna ett visst utrymme att ställa krav på att arbetslösa som får ekonomiskt bistånd deltar i arbetsmarknadspolitiska insatser (Statskontoret 2013).

---

<sup>20</sup> Ekonomiskt bistånd, tidigare benämnt socialbidrag, inbegriper all ekonomisk hjälp enligt socialtjänstlagen. Den del av det ekonomiska biståndet som avser de vanligaste och regelbundet återkommande levnadskostnaderna kallas försörjningsstöd.



Kommunernas allt högre krav på att den som söker försörjningsstöd deltar i arbetsmarknadsinsatser har förklarats med att arbetslösheten sedan 1990-talskrisen i högre grad än tidigare ses som ett individuellt problem, som beror på tillkortakommanden hos den enskilde individen i stället för att ligga på en strukturell nivå. Aktivitet hos individerna blir då avgörande för att lösa problemet (Thorén 2012).

#### ***Insatser utifrån ersättning?***

En fråga av betydelse för förståelsen av den kommunala arbetsmarknadspolitiken är ifall arbetsförmedlingen prioriterar arbetslösa med a-kasseersättning – en grupp som de har ett tydligt uppdrag att kontrollera – framför andra grupper. De på arbetsförmedlingens programmenhet som Statskontoret har intervjuat menar att tjänsterna används och väljs utifrån den arbetssökandes förutsättningar och behov, oavsett vilken ersättning en arbetssökande har. Det poängteras från flera håll att myndigheten inte vet vilka sökande som uppbär ekonomiskt bistånd eftersom det inte dokumenteras hur individerna försörjer sig. Detta motsägs dock av att arbetsförmedlingen och kommunen ibland samverkar kring arbetslösa biståndsmottagare (Statskontoret 2013).

IFAU sammanfattar i en rapport vad empiriska studier från åren 1990-2007 säger om kommunernas engagemang i den svenska arbetsmarknadspolitiken. Genomgången kan inte säga något bestämt om arbetsförmedlingens agerande gentemot arbetslösa med försörjningsstöd. Däremot pekar en av de genomgångna studierna på att arbetsmarknadspolitiska insatser differentieras med grund i de arbetslösas försörjning. En annan finner att det inte är så (Lundin 2008).

I senare forskning finns dock tecken som tyder på att de som har försörjningsstöd inte prioriteras lika högt som de som har a-kasseersättning. Personer med försörjningsstöd, utan a-kasseersättning som var inskrivna på arbetsförmedlingen 2009 hade nästan 10 procentenheter lägre sannolikhet att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program än inskrivna med a-kasseersättning, utan försörjningsstöd.<sup>21</sup> Skillnaderna verkar framför allt vara drivna av skillnader i sannolikheten att delta i jobb- och utvecklingsgarantin, där möjligheten att anvisa till programmet berodde på vilken ersättning personen i fråga hade (Mörk & Liljeberg 2011).

#### ***Personer långt ifrån arbetsmarknaden är kommunens ansvar?***

I Statskontorets intervjuer framkommer också att kommunföreträdarna anser att arbetsförmedlingen koncentrerar sig för mycket på att producera mätbara resultat och att de personer som står längst ifrån arbetsmarknaden i stället "lastas över" på kommunerna. Många kommunrepresentanter upplever att arbetsförmedlingen är alltför hård i sina bedömningar av klienterna och borde vara öppnare för att "testa" om personerna i fråga är arbetsföra. På motsatt sätt menar en del företrädare för arbetsförmedlingen att många av dem som socialtjänsten hänvisar till de lokala förmedlingarna varken är arbetsföra eller redo för myndighetens insatser (Statskontoret 2013).

---

<sup>21</sup> Resultaten bygger på data för år 2009 och är kontrollerade för kön, ålder, utbildningsnivå, födelse-region, familjeställning, totalt antal inskrivningsdagar, antal tidigare inskrivningsperioder och antal tidigare program.

### **Otydliga resultat av kommunala insatser**

Den kommunala arbetsmarknadspolitiken är på många sätt diffus med stora lokala variationer. I början av 2000-talet erbjöds vissa arbetslösa kommunal arbetsmarknadspolitik som gav möjlighet till ökad kompetens och därigenom ökade möjligheter att finna arbete. I dessa kommuner syftade arbetsmarknadspolitiken till att arbetslösa skulle finna arbete. I andra kommuner organiserades arbetsmarknadspolitiken för att minska de kommunala kostnaderna och syftade främst till att ge incitament att inte söka socialbidrag i kommunen (Ulmestig 2007).

De effektstudier som har gjorts om den kommunala arbetsmarknadspolitiken är för få för att det ska gå att dra några säkra slutsatser om hur väl den fungerar. Resultaten är motstridiga. Det finns dock en tendens till att åtgärderna inte har haft några betydande positiva effekter. Flera studier pekar på att aktiveringsinsatserna inte ser ut att utgå ifrån individuella bedömningar (Thorén 2012).

Nybom (2012) delar in de aktiveringsinsatser som erbjöds socialbidragstagare i fyra svenska kommuner åren 2002-2003 i *jobbaktivering* och *resursaktivering* och finner att aktiveringsinsatserna tycks vara svagt kopplade till klienternas försörjningshinder. Trots att brist på resurser som utbildning och arbetslivserfarenhet är de vanligaste försörjningshindren, enligt socialarbetarna, får endast en femtedel av klienterna resursaktivering som syftar till att förbättra just sådant. Klienter som saknar utbildning och/eller arbetslivserfarenhet får till och med resursaktivering mer sällan än andra (Nybom 2012).

Resursaktiveringen förknippas ofta med statlig aktivering i form av utbildning, praktik på reguljära arbetsplatser eller kurser i yrkesinriktade färdigheter. Resultaten indikerar att resursaktivering (i kombination med sanktion) är lovande jämfört med jobbaktivering oavsett om den utförs av stat eller kommun (Nybom 2012).

### **Kontrollen av arbetssökande med försörjningsstöd**

Att den som får försörjningsstöd på grund av arbetslöshet är skyldig att söka arbete innebär att socialnämnden har till uppgift att kontrollera att så sker. De få studier som finns bekräftar att kommunernas aktiveringsåtgärder ofta fungerar som ett slags kontrollfunktion i stället för att vara ett aktivt stöd för de enskilda individerna (Thorén 2012). Det finns inga regler om att arbetsförmedlingen ska kontrollera arbetssökandet och meddela socialtjänsten ifall biståndstagaren inte aktivt söker efter arbete (Löfgren 2012). Ändå förekommer viss samverkan mellan socialtjänsten och arbetsförmedlingen.

I de flesta kommuner som Statskontoret har intervjuat saknas ett utarbetat system eller rutiner för hur arbetsförmedlingen kan signalera till kommunen om en individ inte deltar i insatser eller blir avaktualiserad från förmedlingen. Det händer dock att de lokala arbetsförmedlingarna kontaktar socialtjänsten när en biståndsmottagare har blivit utskrivnen. En förutsättning för detta är dock att arbetsförmedlingen vet om att den inskrivne även är aktuell hos kommunens socialtjänst (Statskontoret 2013).

Socialtjänsten kan avslå eller minska det ekonomiska biståndet, om den som är arbetsför varken aktivt söker arbete eller deltar i anvisade aktiviteter. Det förs dock inte någon statistik över antal fall av nedsättning eller avslag på ansökningar

om försörjningsstöd. Kommunerna har därför svårt att uppskatta hur vanligt förekommande det är. Det framkommer emellertid att nedsättning och/eller avslag förekommer i samtliga av de kommuner som Statskontoret (2013) har intervjuat.

I de kommuner som Nybom (2012) undersöker tilldelas socialbidragstagare generellt sett fler sanktioner jämfört med arbetslösa med a-kassa oavsett om de deltar i statligt eller kommunalt organiserad aktivering (Nybom 2012).

### ***Arbetsmarknadspolitiken splittras på oklara grunder***

Kommunerna bedriver således i allt större omfattning arbetsmarknadspolitik för arbetslösa med försörjningsstöd. Till viss del är detta självpåtagna uppgifter. Exakt varför det blivit så är oklart. I vissa fall kan det bero på att kommunerna har högre ambitioner än staten när det gäller att stödja arbetslösa. I andra fall ser det ut som om den kommunala arbetsmarknadspolitiken har ett avskräckande, snarare än kompetenshöjande, syfte. Staten har understött utvecklingen genom att utöka kommunernas lagstöd för att kräva deltagande i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Att arbetslösa med försörjningsstöd hamnar vid sidan av den statliga arbetsmarknadspolitiken är ett problem om den arbetsmarknadspolitik de erbjuds istället inte håller lika hög kvalitet som den statliga. De utvärderingar som finns antyder att de kommunala åtgärderna inte haft några betydande positiva effekter. Den kommunala arbetsmarknadspolitiken ser ut att i för liten grad bestå av resursaktivering som syftar till att öka individernas resurser så att de kan få långsiktig förankring på arbetsmarknaden.

Insatserna syftar också till att kontrollera arbetsviljan hos de arbetslösa. Ibland sker det i samverkan med arbetsförmedlingen men det finns inga formella regler om att de ska kontrollera arbetssökandet hos arbetslösa som får försörjningsstöd.

Det finns argument för att arbetsförmedlingen borde ges uppgiften att kontrollera arbetssökandet hos arbetslösa som får försörjningsstöd. Det skulle inte frånta socialtjänsten ansvaret för att göra helhetsbedömningen och se till att försörjningsstödet betalas ut på riktiga grunder. Arbetsförmedlingens meddelanden skulle utgöra underlag på samma sätt som de idag gör hos a-kassorna. Ett sådant uppdrag skulle öka välfärdsmodellens legitimitet. Alla som får ekonomiskt stöd från samhället för att de är arbetslösa – endera a-kasseersättningen, om de har tjänat in rättigheten genom arbete, eller försörjningsstöd, därför att ingen annan möjlighet till försörjning finns – har skyldighet att försöka få arbete och skulle då kontrolleras av samma instans enligt samma principer.

Det är också ett problem att staten successivt ser ut att lasta över arbetsmarknadspolitiska utgifter och uppgifter på kommunerna där förutsättningarna att bedriva en bra arbetsmarknadspolitik varierar. Att det i första hand handlar om grupper som inte har kvalificerat för a-kasseersättning och följaktligen har svag förankring på arbetsmarknaden gör det än mer problematiskt. Arbetsförmedlingens stöd måste vara tillgängligt för alla arbetslösa, oavsett hur de försörjer sig. Rent arbetsmarknadspolitiska insatser i kommunernas regi bör i normalfallet ges på uppdrag av arbetsförmedlingen som en del av statliga arbetsmarknadspolitiska program, det vill säga med kommunerna som samarbetspartners till staten.

## **FÖRDJUPNING: Stat eller parter – ytterligare ett gränssnitt i rörelse**

Arbetsmarknadens parter har successivt fått ökad betydelse för arbetstagares omställning från ett arbete till ett annat. Något som åtminstone delvis ska ses mot bakgrund av den nedrustning som skett av den statliga arbetsmarknadspolitikerna.

Det har länge funnits stora förhoppningar från regeringars sida att parterna ska ta ett fortsatt men också större ansvar för omställning. Den inriktningen signalerar även den socialdemokratiska ledda regeringen. I sin nedröstade budgetproposition för 2015 slog den nytilträdde regeringen fast att parterna och trygghetsorganisationerna har en central roll i omställningsarbetet och att regeringen avser att initiera en dialog med parterna om omställningsarbetet (Prop. 2014/15:1, UO 14).

LOs utgångspunkt är att parternas omställningsarbete är viktigt som komplement till den statliga arbetsmarknadspolitikerna. För LO är det en viktig princip att det fortsatt är den gemensamt finansierade arbetsmarknadspolitikerna som prioriteras för att stärka omställningsförmågan på arbetsmarknaden. Det mest avgörande skälet för detta är att kollektivavtalade lösningar innebär alltför skilda förutsättningar för olika arbetstagargrupper att få del av stöd i omställning (TSL 2014:8). Arbetslöshetsrisker och lönenivåer, men även graden av otrygga anställningar och deltidarbete, skiljer sig mycket åt mellan olika delar av arbetsmarknaden. Riskerna att drabbas av arbetslöshet är sammankopplat med klass, kön och etnicitet. Det faktum att rustande och kompetenshöjande insatser är dyra gör dessutom att förutsättningarna att betala för dem skiljer sig kraftigt åt.

Arbetslöshetsriskerna är ojämnt fördelade bland arbetstagarerna. Arbetslösheten är högre bland förgymnasialt och gymnasialt utbildade jämfört med bland eftergymnasialt utbildade. Vad gäller lönenivåer var den genomsnittliga grundlönen för arbetare 24 000 kronor per månad och 34 600 kronor för tjänstemän för heltidsarbete år 2013 (LO 2014c). Både tidsbegränsade anställningar och deltidarbete är mer utbreddt i arbetaryrken, särskilt i kvinnodominerade sektorer, än i tjänstemannaryrken (LO2014c). Skillnader i arbetslöshetsrisker, lönenivåer, anställningsformer och arbetstider får exponentiell betydelse inom ramen för ett system med kollektivavtalade omställningsstöd.

För parternas omställningsstöd gäller redan nu att tidsbegränsat anställda och deltidarbetande med låg tjänstgöringsgrad inte omfattas. Tjänstemän har överlag, ibland tillsammans med arbetare i offentlig och statlig sektor, tillgång till mer rustande insatser inom ramen för parternas avtalade omställningsstöd (LO 2013c).

Om parterna ska ta ett större ansvar för omställning när arbetslöshetsriskerna är höga, riskerar det att öka trycket på att begränsa tillgången till stöd. En högre grad av differentiering av omställningsstöd utifrån arbetstagargrupperns olika bärkraft kommer därmed att minska det arbetsmarknadspolitiska stödet för den som har stort behov av det. Om arbetstagarerna förväntas betala mer av sin lön för stöd, undandras dessutom viljan att bidra till det gemensamma. Det riskerar att förstärka en uppdelning av skilda förutsättningar för omställningsstöd ytterligare eftersom det kan bli svårare att få stöd för politiska satsningar på arbetsmarknadspolitik.

För att värna riskutjämning, höga fördelningspolitiska ambitioner och likvärdig tillgång till stödjande arbetsmarknadspolitik utifrån individuella behov och förutsättningar, är det nödvändigt att se den statliga arbetsmarknadspolitikerna som ett nav i omställningsarbetet. I det är partsamverkan viktigt, likväl som att kollektivavtalade lösningar kan vara ett komplement. Däremot bör inte parternas omställningsarbete ses som ett alternativ till en av staten finansierad och bedriven arbetsmarknadspolitik.

## 5. En aktiverad arbetsmarknadspolitik för matchning och omställning – avslutande reflektioner

Den aktiva arbetsmarknadspolitikerna står svaga. De rustade inslagen utgör en alltför liten del av insatserna till arbetslösa. Matchningen på arbetsmarknaden försvåras av bristande möjligheter att anpassa arbetsutbudet till vad som efterfrågas på arbetsmarknaden.

Den varaktigt höga arbetslösheten, och den ökade polarisering som följer i spåren utav den, skärper behovet av en starkare politik för matchning och omställning. Allt fler tecken på en växande arbetskraftsbrist visar att det finns en efterfrågan att möta. Den aktiva arbetsmarknadspolitikerna behöver ett starkare innehåll.

Det är inte i första hand nya arbetsmarknadspolitiska verktyg som behövs. I stället bör förstärkningar och en ökad användning av beprövade, fungerande verktyg eftersträvas. Det handlar om att ge den aktiva arbetsmarknadspolitikerna en annan inriktning än den haft under i stort sett hela 2000-talet, och i synnerhet sedan politikomläggningen 2007.

### Visst fokus på arbetsförmedlingen befogat...

De senaste årens arbetsmarknadspolitiska debatt har i stor utsträckning handlat om arbetsförmedlingen. Det finns behov av att se över den myndighet som spelar en central roll i bekämpandet av arbetslösheten och formandet av en effektiv arbetsmarknad. Detta bör göras utifrån frågeställningen om hur den bättre kan utgöra det effektiva navet för matchning och omställning på svensk arbetsmarknad. Ett antal frågeställningar är särskilt viktiga:

- **Tydligare gränssnitt gentemot andra aktörer.** Det finns behov av att tydliggöra gränssnittet mellan myndigheten och andra aktörer såsom kommunerna och parternas trygghetsorganisationer. Arbetsförmedlingens roll som huvudansvarig för matchning och omställning behöver tydliggöras, liksom myndighetens ramar för samverkan med andra aktörer på arenan för omställning. Utgångspunkten bör vara att kommuner och trygghetsorganisationer utgör viktiga samarbetspartners, men att ansvaret för matchning och omställning vilar på den statliga myndigheten. Det är viktigt för jämlika förutsättningar till omställning.
- **Regional anpassning av nationellt sammanhållen politik.** Det bör göras en genomlysning av såväl behov som möjligheter att inom ramen för en nationellt sammanhållen arbetsmarknadspolitik och myndighet anpassa arbetssätt och användandet av program till skilda regionala behov. I och med reformeringen av arbetsmarknadsmyndigheten där 21 myndigheter från och med 2008 blev till en statlig myndighet förändrades förutsättningarna för det regionala arbetet i grunden. Det är dags att se över vilka effekter detta haft, om arbetsmarknadspolitikerna skulle stärkas av ökade möjligheter till regional anpassning, och i så fall hur detta borde ske.

- **Parternas inflytande över politikens utformning och utförande.** Arbetsmarknadens parter har kunskaper och erfarenheter av relevans för utformandet och utförandet av en effektiv arbetsmarknadspolitik med hög legitimitet. Parterna kan och förstår arbetsmarknaden. Hur dessa kunskaper och erfarenheter bättre kan tas tillvara, på regional såväl som central nivå, behöver granskas. Det handlar dels om kanaler för inflytande inom myndigheten men också om den samrådsprocess som är nödvändig för att säkerställa kvalitet och kontroll i arbetsplatsförlagda arbetsmarknadspolitiska program.
- **Användandet av kompletterande aktörer.** Sedan 2007 har inslaget av så kallade kompletterande aktörer inom arbetsmarknadspolitiken ökat avsevärt. Detta har skapat problem i upprätthållande av kvalitet i de insatser arbetslösa får del av, liksom i arbetsförmedlingens kontrollfunktion i arbetslöshetsförsäkringen. Kontakter med och kontroll av kompletterande aktörer har blivit en väsentlig del av arbetsförmedlingens uppdrag. Användandet av dessa kompletterande aktörer behöver granskas. Utgångspunkten bör vara att dessa aktörers förekomst ska bestämmas utifrån vad som är effektivt och främjar de arbetslösa och arbetsmarknaden, samt under former som till rimliga administrativa kostnader säkerställer kvalitet och kontroll.

### **... men innehållet i den aktiva arbetsmarknadspolitiken är det avgörande**

Arbetsförmedlingens förutsättningar avgörs i grund och botten av hur den aktiva arbetsmarknadspolitiken utformas. Myndighetens organisering är ett viktigt verktyg för att förverkliga de politiska ambitionerna men det är innehållet i den aktiva arbetsmarknadspolitiken som i första hand måste granskas och diskuteras. Rapportens ansats har varit att göra just det. Slutsatsen är att det krävs en *aktiverad* arbetsmarknadspolitik för att ge arbetsförmedlingen de rätta förutsättningarna att bidra till effektiv matchning och god omställning på arbetsmarknaden.

För att aktivera arbetsmarknadspolitiken är tre åtgärder särskilt viktiga:

1. Ett stärkt utbildningsinnehåll
2. Vässade verktyg för en mer inkluderande arbetsmarknad
3. Stärkta garantiprogram för långvarigt arbetslösa

### **Ett stärkt utbildningsinnehåll**

Vägarna till utbildning behöver stärkas för arbetslösa. Att arbetsförmedlingen har möjlighet att erbjuda utbildning till den som genom sådan skulle stärka sina chanser till arbete är av avgörande betydelse. Utbildningsinsatser är många gånger nödvändiga för att anpassa arbetsutbudet till vad som efterfrågas på arbetsmarknaden, och därigenom grunden för en välfungerande matchning. Genom utbildningsinsatser kan ett ökat arbetsutbud tillvaratas och långvarig och strukturellt betingad arbetslöshet motverkas.

Arbetslösa som saknar grundläggande utbildning behöver få stärkta vägar till arbete via det reguljära utbildningssystemet. Konkurrensen om jobb utan särskilda utbildningskrav är stor redan idag. En fullföljd gymnasieutbildning är i det närmaste en grundförutsättning för etablering på arbetsmarknaden. Jobbtillväxten

framöver kommer främst att ske i yrken inom tjänstesektorn, både offentlig och privat, där det krävs minst gymnasieutbildning (Arbetsförmedlingen 2014c). Idag saknas detta verktyg inom arbetsmarknadspolitiken. Den socialdemokratiska ledda regeringen har ambitionen att öppna vissa möjligheter till studier med bibehållet aktivitetsstöd för inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantins fas 3. I den budgetproposition för 2015 som föll i riksdagen fanns ett förslag om att för denna grupp möjliggöra kortare kurser (upp till ett år) i kommunal vuxenutbildning, högskola och yrkeshögskola, förutsatt att utbildningen kan bedömas medföra förbättrade förutsättningar att få ett jobb på den reguljära arbetsmarknaden (Prop. 2014/15:1, uo14). Mycket tyder dock på att det behövs bredare vägar än så till studier. Arbetslösa som varit etablerade på arbetsmarknaden men som saknar grundläggande utbildning bör kunna ges möjligheter att fullfölja sina studier med aktivitetsstöd som studiefinansiering, utan att arbetslösheten hunnit bli långvarig. Nyanlända, inom och utanför etableringsuppdraget, är en annan grupp som i större utsträckning än idag bör erbjudas grundläggande utbildning när sådan saknas.

En kunskapsatsning såsom nuvarande regering har utlovat bör med andra ord inte enbart märkas inom utbildningspolitiken. En god tillgång till studieplatser inom det reguljära utbildningssystemet är viktig, men inte hela lösningen. Frågan om studiefinansiering är helt central. För många arbetslösa är steget till studier med finansiering genom studiemedelssystemet alltför stort, och grupper i verkligt behov av att stärka sin kompetens riskerar att lämnas bakom. Utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken måste samverka.

För att stärka arbetsförmedlingens matchningsarbete är också den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen helt central. Rätt utformad och använd kan den fungera väl för att minska matchningsgapet på arbetsmarknaden. Den bör ses som ett snabbfotat komplement till det reguljära utbildningsväsendet för att säkra en god kompetensförsörjning.<sup>22</sup>

Under den borgerliga regeringen har inriktningen varit att hänvisa arbetslösa som är i behov av att skaffa ny eller kompletterande kompetens till Yrkesvux och studiemedelssystemet. Samtidigt har arbetsförmedlingens eget utbildningsverktyg, arbetsmarknadsutbildningen, prioriterats ned. Detta är ett problematiskt vägval, särskilt ur studiefinansieringshänseende, eftersom arbetslösa som genom yrkesutbildning uppenbart skulle stärka sin position på arbetsmarknaden riskerar att inte få del av denna när arbetsförmedlingen inte kan stå för kostnaden. Det är också problematiskt eftersom arbetsförmedlingen förlorar möjligheter att styra utbildningens inriktning och dimensionering, och för att konkurrensen om studieplatser riskerar att skapa hinder för arbetslösa att skaffa sig den utbildning som kan leda till jobb.

Arbetsmarknadsutbildning är ett relativt dyrt program. Genom tiderna har det dock visat sig kunna ge mycket positiva resultat för både sysselsättning och inkomst, särskilt på längre sikt (LO 2013b). Den senare tidens fallande resultat bör inte ses som argument för att inte satsa på arbetsmarknadsutbildning, utan snarare som skäl för att kvalitetssäkra programmet.

---

<sup>22</sup> Den förberedande utbildningen bör ses som en viktig länk i en kedja av rustande insatser, och är därför också viktig.

## LO anser att:

*En särskild kommission bör tillsättas med uppdraget att skyndsamt kartlägga behov och möjligheter att utöka utbildningsinnehållet i den aktiva arbetsmarknadspolitiken. I uppdraget bör ingå att analysera effekter på både kort och lång sikt genom bättre matchning och ökad sysselsättning. Arbetsmarknadens parter och representanter för det reguljära utbildningsväsendet bör bjudas in att delta i arbetet.*

### Vässad politik för en mer inkluderande arbetsmarknad

Den subventionerade sysselsättningen måste stärkas som verktyg för att hjälpa grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden till jobb. Genom subventionerade anställningar kan arbetsförmedlingen kompensera arbetsgivare för den minskade produktiviteten, faktisk eller förväntad, som förknippas med långvarig arbetslöshet.<sup>23</sup> Genom subventionen stärks möjligheten till arbete där den arbetslöse får möjlighet att visa sin kompetens och produktivitet, samt skaffa sig aktuell arbetslivserfarenhet till nytta för att söka sig vidare till reguljärt arbete.

Den utbredda långtidsarbetslösheten visar på behovet av subventionerade anställningar. Idag är dock stora delar av arbetsmarknaden i stort sett stängd för anställningar med stöd. Det har sin grund i de låga taken för vilka lönenivåer som subventioneras (undantaget nystartsjobb). Idag är det bara löner upp till omkring 17 000 kronor per månad som subventioneras fullt ut.<sup>24</sup> Följden blir att subventionerade anställningar koncentreras till vissa delar av arbetsmarknaden. Det är angeläget att taken för vilka löner som kan subventioneras höjs väsentligt, till en nivå över medellönen på svensk arbetsmarknad. Det kräver tak som omfattar löner en bit över 30 000 kronor per månad.

Med en takhöjning skulle det viktiga verktyg för en mer inkluderande arbetsmarknad som den subventionerade sysselsättningen utgör vässas. Fler arbetstillfällen för arbetslösa i behov av detta starka stöd för att etablera sig på arbetsmarknaden skulle öppnas upp. Därigenom skulle förutsättningarna för en förbättrad matchning i den subventionerade sysselsättningen förbättras. Det skulle i sin tur sannolikt kunna ha en positiv inverkan på övergångarna till anställningar utan stöd, eftersom det skulle öka möjligheterna att få "rätt person på rätt plats" från början. Höjda tak skulle dessutom ta bort den mekanism som idag leder till lågt satta ingångslöner och dålig löneutveckling för personer i subventionerade anställningar. Slutligen, och mycket viktigt, skulle höjda tak främja acceptansen för den undanträngning som subventionerad sysselsättning leder till, eftersom denna skulle ske mindre koncentrerat på arbetsmarknaden.

Acceptansen för undanträngning är mycket viktig att värna. Ett viktigt medel för att göra det är också att säkerställa god träffsäkerhet och kontroll, vilket inte minst är en fråga om effektiv resursanvändning. Idag brister träffsäkerheten i de subventionerade anställningarna. Nystartsjobbets utformning leder till arbetslösa längst från arbetsmarknaden konkurreras ut av arbetslösa som står relativt sett

---

<sup>23</sup> Eller på grund av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. De särskilda insatserna för arbetslösa med funktionsnedsättning behandlas dock inte närmare i denna rapport.

<sup>24</sup> Detta gäller för de särskilda anställningsstöden men också för de stöd som riktar sig till personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.



närmare arbetsmarknaden. Det leder också till att arbetslösa med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga går miste om individuellt anpassade åtgärder för att utveckla arbetsförmågan, eftersom arbetsgivare många gånger hellre anställer med den mer generösa subvention som nystartsjobb innebär än med något av de stöd som är särskilt utformade för målgruppen (LO 2013b; arbetsförmedlingen 2014d).

I syfte att stärka träffsäkerheten och kontrollen i den subventionerade sysselsättningen bör nystartsjobbets utformning ses över, i relation till övriga former av stöd som ställer större krav på företagen. Det handlar om att inrätta nystartsjobben i den arbetsmarknadspolitiska verktygslådan, vilket också Utredningen om åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten pekat ut som önskvärt (SOU 2014:16). Regeringen meddelade i februari 2015 att man ämnar ta steg i denna riktning. Dels införs ett tak på 22 000 kronor för lönesubventioner inom nystartsjobben. Dels kommer också nystartsjobben omfattas av kravet på att ge kollektivavtalsenliga villkor både vad gäller lön och övriga villkor. LO välkomnar dessa besked från regeringen.

För att de subventionerade anställningarna ska ge så goda resultat som möjligt krävs också att arbetsförmedlingen och parternas relationer stärks. Därför bör även nystartsjobben omfattas av samma krav på samråd med facklig organisation inför anställning med stödet så att fackets kunskaper om löner och villkor samt övriga förhållanden av relevans tas tillvara i bedömningen om huruvida anvisningen är lämplig ur såväl individsynpunkt som arbetsmarknadssynpunkt.

#### **LO anser att:**

*Nivåerna för vilka löner som subventioneras bör likställas till en nivå som ligger över medellönen på svensk arbetsmarknad. Därtill bör det samlade regelverket för anställningar med stöd ses över och förändras utifrån vad som ovan beskrivits, i syfte att skapa en ökad träffsäkerhet och kontroll.*

#### **Stärkta garantiprogram för långvarigt arbetslösa**

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken måste bättre motverka att arbetslöshet blir långvarig. Ett utökad utbildningsinnehåll är det främsta redskapet för detta. När individer ändå drabbas av långvarig arbetslöshet krävs stärkta insatser för att hjälpa människor ur sådan. För många kan subventionerad sysselsättning vara en väg in på arbetsmarknaden. Men även med en aktiv arbetsmarknadspolitik som stärks på dessa punkter kommer människor riskera att bli kvar i långtidsarbetslöshet. Då bör politiken ge en garanti om individuellt utformade insatser för att stärka kompetens och arbetsmarknadsanknytning.

De två garantiprogrammen, jobbgarantin för ungdomar och jobb- och utvecklingsgarantin är program med svagt innehåll. De jobbsökaraktiviteter som dominerar innehållet i garantierna bör komma arbetslösa till del långt innan inträde i garantierna blir aktuellt. Garantiernas utformning med tidsgränser för när olika former av insatser kan bli aktuella innebär dessutom att arbetsförmedlingens handläggare begränsas i sina möjligheter att anpassa insatserna utifrån en professionell individuell bedömning av behoven.

**LO anser att:**

*Jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar bör rivas upp. Garantiprogram för långvarigt arbetslösa bör utformas utan tidsgränser som styr vilka insatser arbetsförmedlingen kan erbjuda, och med ett långt större fokus på insatser som stärker kompetens och arbetsmarknadsanknytning hos de inskrivna. Fas 3 bör slopas i sin helhet.<sup>25</sup> Ersättningsnivån bör vara densamma genom hela garantiprogrammet.*

---

<sup>25</sup> För mer om problemen med fas 3, se LO (2013b).

## Källor

Arbetsförmedlingen (2015a), *Verksamhetsstatistik 2015-01-13*

Arbetsförmedlingen (2015b), *Prognoser för utbetalningar 2015-2019, arbetsförmedlingens åiterrapportering 2015-01-20*

Arbetsförmedlingen (2014a), *Arbetsmarknadsrapport 2014 (inkl. Jämställdhetsanalys av två arbetsmarknadspolitiska program – Arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik)*

Arbetsförmedlingen (2014b), *Insatser för att bryta långvarig arbetslöshet, arbetsförmedlingens åiterrapportering 2014-06-13 och uppdaterade tabeller 2014-08-01*

Arbetsförmedlingen (2014c), *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2014, Prognos för arbetsmarknaden 2014-2016*

Arbetsförmedlingen (2014d), *Prognoser för utbetalningar 2014-2018, arbetsförmedlingens åiterrapportering 2014-11-04*

Arbetsförmedlingen (2013), *Insatser för att bryta långvarig arbetslöshet, arbetsförmedlingens åiterrapportering 2013-06-14*

Bengtsson, Mattias och Berglund, Tomas (2012), *Den stora omvandlingen – Svensk arbetsmarknadspolitik under tre decennier*, Arbetsmarknad & Arbetsliv, årg 18, nr 3

Konjunkturinstitutet (2014), *Lönebildningsrapport 2014*

LO (2013a), *Finnes: Allt för få jobb – hur 2000-talet leder till ökad polarisering i sysselsättning och arbetslöshet*, Landsorganisationen i Sverige

LO (2013b), *Stort omfång – svagt innehåll, Svensk arbetsmarknadspolitik 2013*, Landsorganisationen i Sverige

LO (2013c) *Vingarnas trygghet i en moderna och hållbar arbetslinje – Den svenska modellen på 2010-talet*, Slutrapport, Arbetsmarknaden efter krisen, Landsorganisationen i Sverige

LO (2014a) *Ekonomiska utsikter hösten 2014*, Landsorganisationen i Sverige

LO (2014b) *Lönerapport år 2014 – Löner och löneutveckling 1913-1993 efter klass och kön*, Landsorganisationen i Sverige

LO (2014c) *Tid, makt och pengar – Sveriges jämställdhetsbarometer 2014*, Landsorganisationen i Sverige

Lundin, Martin (2008), *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken*, IFAU Rapport 2008:13

Löfgren, Anna-Kirsti (2012), *Välfärd med kontroll*, Landsorganisationen i Sverige

Martinsson, Sara och Sibbmark, Kristina (2010), *Vad gör de i jobb- och utvecklingsgarantin?*, IFAU Rapport 2010:15

Motion till riksdagen 2014/15:2575, *Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv*, av Ulf Kristersson m.fl. (M, C, FP, KD)

Mörk, Eva och Linus Liljeberg (2011), *Fattig sjuk och arbetslös – en beskrivning av personer i kläm mellan stat och kommun*, Rapport 2011:17. IFAU

Nybom, Jenny (2012), *Aktivering av socialbidragstagare – om stöd och kontroll i socialtjänsten*, Rapport i socialt arbete 141.2012, Institutionen för socialt arbete Stockholms universitet

Olofsson, Jonas och Wadensjö, Eskil (2009), *Arbetsmarknadspolitik, Förändrade förutsättningar och nya aktörer*, SNS Förlag

Prop. 2014/15:1, *Budgetpropositionen för 2015*

Prop. 2013/14:1, *Budgetpropositionen för 2014*

Riksrevisionen (2014), *Förstudie Regional anpassning av arbetsförmedlingens insatser*, Dnr 31-2014-0610

Socialstyrelsen (2014), *Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2013*, Artikelnr 2014-9-2

SOU 2014:16, *Det ska vara lätt att göra rätt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*, slutbetänkande från Utredningen om åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, Statens offentliga utredningar

Statskontoret (2013), *Uppdrag att kartlägga kommunernas och arbetsförmedlingens insatser för personer med ekonomiskt bistånd som är inskrivna vid arbetsförmedlingen*, Dnr 2012/47-5

SKL (2014), *Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2013 Kolada – statistik och databank*, Rådet för främjande av kommunala analyser, Sveriges kommuner och landsting

Thorén, Katarina H. (2012), *Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare* i Rapport från riksdagen 2011/12:RFR15, Arbetsmarknadspolitik i kommunerna, Sveriges Riksdag

TSL (2014:8) *TSL tio år. Fakta och reflektioner*. Kollektivavtalsstiftelsen trygghetsfonden TSL, Stockholm.

## Bilaga 1. Beskrivning av aktivkvoten

Aktivkvoten räknas fram genom att antalet deltagare i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program (inklusive nystartsjobb) divideras med det totala antalet arbetslösa. Årsgenomsnitt används.

**Figur 1.**

$$\frac{\text{Deltagare i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program, inkl. NY (årsgenomsnitt)}}{\text{Öppet arbetslösa enligt SCB/AKU, exkl. heltidsstuderande + arbetslösa inskrivna i konjunkturberoende program enligt arbetsförmedlingen (årsgenomsnitt)}} = \text{Aktivkvot}$$

Det totala antalet arbetslösa (nämnaren) utgörs av öppet arbetslösa enligt SCB/AKU exklusive heltidsstuderande, men inklusive arbetslösa inskrivna i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program enligt arbetsförmedlingen. Detta utgör den totala målgruppen för arbetsmarknadspolitiska program.

I beräkandet av den ”faktiska aktivkvoten” exkluderas programinsatser som är att betrakta som förmedlingsverksamhet ur täljaren. Det handlar om hela eller delar av program som utgörs av aktiviteter som syftar till att förbereda och/eller stödja arbetslösa i sitt jobbsökande.

**Figur 2.**

$$\frac{\text{Deltagare i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program, inkl. NY, exkl. förmedlingsinsatser (årsgenomsnitt)}}{\text{Öppet arbetslösa enligt SCB/AKU, exkl. heltidsstuderande + arbetslösa inskrivna i konjunkturberoende program enligt arbetsförmedlingen (årsgenomsnitt)}} = \text{”Faktisk aktivkvot”}$$

Följande program har för 2014 till fullo exkluderats ur den ”faktiska aktivkvoten”:

- Arbetslivsinriktad rehabilitering (skat 71)
- Arbetslivsintroduktion (skat 72)
- Aktiviteter inom vägledning och platsförmedling (skat 73)
- Fördjupad kartläggning och vägledning (skat 76)

Följande program har för 2014 delvis exkluderats ur den ”faktiska aktivkvoten”, utifrån en analys av programmets innehåll:

- Jobbgarantin för ungdomar (skat 69) till 75 procent
- Jobb- och utvecklingsgarantin fas 1-2 (skat 70) till 76 procent
- Jobb- och utvecklingsgarantin fas 3 (skat 79) till 10 procent
- Projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning (skat 75) till 50 procent
- Förberedande utbildning (skat 83) till 51 procent



Rapporterna kan hämtas som pdf-dokument på LOs hemsida eller  
beställs från LO-distribution:  
lo@strombergdistribution.se  
Telefax: 026-24 90 26

Mars 2015  
ISBN 978-91-566-3063-7  
[www.lo.se](http://www.lo.se)

FOTO: Lars Forsstedt