



FULL SYSSLESÄTTNING OCH SOLIDARISK LÖNEPOLITIK

15

Arbetsförmedlingen och arbetskraftsförmedlingen

– *missbedömd eller dömd att misslyckas?*

Författare: Axel Cronert

Sverige har sedan 1990-talet lidit av hög arbetslöshet och har i dag vad som måste beskrivas som massarbetslöshet. Det är uppenbart att den förda ekonomiska politiken inte längre klarar att uppnå full sysselsättning. Det går inte heller att återgå till den politik som dominerade före 90-talet.

Vad Sverige behöver är därför en ny ekonomisk politik som förenar full sysselsättning och rättvisa löner med dagens öppna ekonomi. Det är bakgrunden till att LO-kongressen 2012 beslutade att inleda projektet *Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik*. Projektet ska resultera i en slutrapport till LOs kongress 2016 samt ett stort antal underlagsrapporter, varav denna är den femtonde.

Det är min förhoppning att denna rapport liksom projektets fortsatta arbete ska bidra till den viktiga diskussionen om hur Sverige åter kan bli ett land med full sysselsättning och om hur den solidariska lönepolitiken kan moderniseras.

Karl-Petter Thorwaldsson

LOs ordförande

Innehåll

Förord	8
Sammanfattning	10
Är Arbetsförmedlingen dömd att misslyckas med sina nuvarande uppdrag?	10
Är det enbart de sämsta jobben som anmäls till Arbetsförmedlingen?	11
Är det enbart de mest utsatta som vänder sig till Arbetsförmedlingen?	12
Vilka hittar sitt jobb via Arbetsförmedlingen – och vilka jobb hittar de?	15
Det tvåfaldiga matchningsproblemet på dagens svenska arbetsmarknad	15
Policydiskussion	16
Bakgrund och disposition	18
1. Arbetsmarknaden och arbetsmarknadsintermediärerna	22
1.1 Arbetsmarknadsintermediärernas funktioner	24
1.2 Hur kan Arbetsförmedlingens uppdrag förstås i termer av dessa funktioner?	31
1.3 Är Arbetsförmedlingen dömd att misslyckas med sina nuvarande uppdrag?	33
2. Är det enbart de sämsta jobben som anmäls till Arbetsförmedlingen?	36
2.1 Jobben hos Arbetsförmedlingen och jobben i ekonomin – en jämförelse	36
2.2 Efterfrågan på Arbetsförmedlingens stödtjänster	42
2.3 Vilka faktorer kan påverka efterfrågan på Arbetsförmedlingens tjänster?	49
2.4 Sammanfattning av avsnitt 2	72

3. Är det enbart de mest utsatta som vänder sig till Arbetsförmedlingen?	76
3.1 Vilka i arbetskraften återfinns hos Arbetsförmedlingen?	78
3.2 Vilka arbetslösa och arbetssökande vänder sig till Arbetsförmedlingen?	79
3.3 Vad kan förklara förändringen av sökandepoolens sammansättning?	86
3.4 Sammanfattning av avsnitt 3	112
4. Vilka hittar sitt jobb via Arbetsförmedlingen – och vilka jobb hittar de?	116
5. Trender och problem i rekrytering och matchning	122
5.1 Rekryteringsprocesserna blir inte fler – men längre	122
5.2 Urvalsrekrytering ökar – men arbetslösa väljs mer sällan?	128
5.3 En uppdelning av Beveridgekurvan visar tvåfaldigt matchningsproblem	130
6. Policydiskussion	141
6.1 Vad säger resultaten om Arbetsförmedlingens utsikter att lyckas med matchningsuppdraget?	141
6.2 Problembild och premisser för att utöka Arbetsförmedlingens åtagande	144
6.3 Policyförslag	151
Referenser	161

Diagram- och tabellförteckning

Diagram

1.1 Arbetsmarknadens utbud och efterfrågan på kort och lång sikt	23
2.1 Tre indikatorer på arbetsgivarnas efterfrågan på Arbetsförmedlingens tjänster	45
2.2 Nyanmälda platser, icke publicerade platser och arbetslöshet, 1992–2013	51
2.3 Matchningsproblem efter yrkets kvalifikationskrav: Missnöje och misstro, 2008–2013	53
2.4 Nyanmälda platser per kvartal efter kvalifikationsnivå samt Arbetsförmedlingens marknadsandel, 2000–2013	55
2.5 Arbetsförmedlingens marknadsandel av lediga platser i 11 branscher 2013	57
2.6 Arbetsförmedlingens marknadsandel av lediga platser och nyanställningsgraden i sex branscher, 2000–2013	60
2.7 Antal anställda inom arbetsförmedling, personaluthyrning och rekrytering, 2003–2013	64
2.8 Visstidsanställningar i ekonomin och andelen visstidsanställningar i några rekryteringskanaler, 2006–2013	68
2.9 Personer i anställning med anställningsstöd, 1995–2013	70
3.1 Arbetskraft, arbetslösa samtliga inskrivna hos Arbetsförmedlingen, 1992–2013	77
3.2 Ombytessökande och andra sökande i arbete utan stöd hos Arbetsförmedlingen, 1992–2013	84
3.3 Sårbarhet för statistisk diskriminering bland de inskrivna hos Arbetsförmedlingen	85
3.4 Täckningsgrad i arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd och etableringsersättning, 2000–2013	89
3.5 Besöksstatistik för Platsbanken samt de fem största privata sajterna inom Arbete och rekrytering, 2007–2014	92
3.6 Antal personer som direkt berördes av några arbetsmarknadsintermediärer under 2013	94

3.7	Kostnader för kommunala arbetsmarknadsåtgärder, 1995–2013 (fasta priser)	100
3.8	Förtroendet för Arbetsförmedlingen bland dem i befolkningen som har en åsikt, 1999–2013	103
3.9	Anförda skäl till ett litet förtroende för Arbetsförmedlingen bland inskrivna arbetslösa, 2010–2013	104
3.10	Kontakt med Arbetsförmedlingen, handlingsplan, jobbförslag och anvisningar, 2003–2013	106
3.11	Sökintensitet bland inskrivna arbetslösa, 2003–2013	107
3.12	Aktivitetsgrad efter inskrivningstid, 1999–2013	108
3.13	Kostnader per berörd arbetssökande och år, 1999–2013 (fasta priser)	111
5.1	Rörligheten på svensk arbetsmarknad, 1988–2013: Jobbytare, nyanställningsgrad och överskottsrorlighet	123
5.2	Rekryteringstid, vakansgrad och anställda som arbetar med personalfrågor	124
5.3	Rekryteringstid, rekryteringsgrad och nyanställningsgrad på branschnivå, 2009–2013	126
5.4	Rekryteringar efter rekryteringsform, och andelen arbetslösa efter rekryteringsform, 2006–2014	129
5.5	Beveridgekurvan för den svenska arbetsmarknaden, 1995–2013	131
5.6	Beveridgekurvor för tre delarbetsmarknader utifrån yrkets kvalifikationskrav, 1995–2013	133
5.7	Genomsnittligt bristindex i 195 yrken efter yrkets kvalifikationskrav, 2010–2014	138

Tabeller

2.1	Yrkesegenskaper hos anmälda lediga platser respektive anställda i ekonomin, 2003–2005 och 2010–2012	39
2.2	Yrkeskaraktäristika och överrepresentation hos Arbetsförmedlingen, 2010–2012	41
2.3	De 20 mest överrepresenterade och mest underrepresenterade yrkena hos Arbetsförmedlingen 2010–2012	43
2.4	Logistisk analys av yrkesfaktorers samband med arbetsgivares efterfrågan på Arbetsförmedlingens tjänster	46
2.5	Rekryteringskanaler använda vid senaste rekryteringen	61
3.1	Egenskaper hos de som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen och de i arbetskraften, 2003–2005 och 2010–2012	80
3.2	Andel arbetslösa enligt AKU som har varit i kontakt med Arbetsförmedlingen, 2005–2012	82
3.3	Sökkkanaler bland sysselsatta och arbetslösa arbetssökande, fjärde kvartalet 2010	83
3.4	Kostnader, deltagare och nyckeltal för de kollektivavtalade trygghetsorganisationerna 2013	98
4.1	Rekryteringskanal bland dem som lämnat Arbetsförmedlingen för reguljärt arbete, 2006–2013	117
4.2	Logistisk analys av rekryteringskanal bland dem som lämnat Arbetsförmedlingen (Modell 1–11)	118
5.1	Egenskaper hos arbetslösa med förgymnasial utbildning i jämförelse med samtliga arbetslösa, 2009–2013	135
5.2	De 20 yrkena med störst arbetskraftsbrist våren 2014	139

Förord

INOM ARBETSMARKNADSPOLITIKEN HAR få områden stått i fokus för debatt och reformer så som Arbetsförmedlingen har. Det är inte så konstigt. Arbetsförmedlingen är en av arbetsmarknadens viktigaste mellanhänder, inte minst med tanke på uppgiften att överbrygga glappet i information mellan köpare och säljare av arbetskraft. För ett samhälle med ambition om att nå full sysselsättning är det centralt att denna aktör på arbetsmarknaden fullgör sin funktion.

För om en sådan mellanhand inte uppfattas som trovärdig, samtidigt som informationsglappet mellan köpare och säljare på arbetsmarknaden är stort, kan det uppstå en ömsesidig misstro. Problemet grundas i en så kallad dubbelsidig informationsasymmetri och skulle kunna leda till att enbart arbetskraften med minst jobbchanser och annonserna för de sämsta jobben samlas hos Arbetsförmedlingen. Om så vore fallet, är det en anledning till att fundera över Arbetsförmedlingens roll och funktionssätt i grunden.

I denna rapport till projektet *Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik* testar Axel Cronert, doktorand i statsvetenskap vid Uppsala universitet, för första gången och med ett rikt dataunderlag hypotesen om dubbelsidig informationsasymmetri på svenska Arbetsförmedlingen. Anslaget är brett och inkluderar såväl Arbetsförmedlingens uppdrag som kommunal arbetsmarknadspolitik, partsgemensamma trygghetsorganisationer och en uppdelning av den så kallade Beveridgekurvan på olika delarbetsmarknader.

Cronerts resultat bidrar till att på flera fronter förbättra förståelsen av problemen för den svenska Arbetsförmedlingen och arbetsmarknaden.

Vad gäller problematiken med den dubbelsidiga informationsasymmetrin kan författaren varken helt avfärda eller helt styrka att den präglar Arbetsförmedlingen. De arbetssökande hos Arbetsförmedlingen verkar dock mer än arbetsgivare som söker arbetskraft där uppfylla hypotesens förväntningar. Det vill säga: jobbsökande med relativt små jobbchanser är vanligare på Arbetsförmedlingen än på arbetsmarkna-

den i stort, medan jobben som annonseras där inte håller sämre kvalitet än genomsnittet. Över tid verkar dessutom detta mönster ha förstärkts.

Vidare finner Cronert bland annat att den vanligaste orsaken till litet förtroende för Arbetsförmedlingen bland arbets sökande är upplevelsen av bristfälligt stöd och hjälp. Parallellt framträder en bild av en ökad fragmentisering vad gäller var personer får stöd. Personer med starkare anknytning till arbetsmarknaden söker själva jobb via Platsbanken och andra jobbsajter, nyligen uppsagda får stöd av trygghetsorganisationer, och de med allra sämst jobbchanser (försörjningsstödstagare) återfinns inom den kommunala arbetsmarknadspolitiken.

Cronert menar även att matchningseffektiviteten har minskat de senare åren och beskriver ett tvåfaldigt matchningsproblem på svensk arbetsmarknad. Bland lågkvalificerade jobb och arbets sökande med högst förgymnasial utbildning syns en försämrad matchning. Men problemet verkar även växa på delarbetsmarknaden för högkvalificerad arbetskraft.

Resultaten stämmer till eftertanke. Författaren menar att för att lyckas ge stöd åt grupper som behöver det allra mest och samtidigt ta Arbetsförmedlingen ur det som kan vara utslag av den dubbelsidiga informationsasymmetrin, bör myndighetens uppdrag breddas till att fokusera stödet även till grupper med relativt högre jobbchanser samtidigt som arbetet med att hjälpa arbetsgivare att tillsätta vissa svårfyllda platser bör stärkas.

Ett stort antal personer har bidragit med synpunkter till författaren inför eller under arbetets gång (se not på sidan 10). För projektets räkning har arbetet särskilt följts av Agneta Berge samt behandlats i projektets externa referensgrupp. Författaren ansvarar själv för rapportens innehåll, slutsatser och förslag.

Rapporten ingår som ett underlag till projektet Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik för arbetet med LOs kongressrapport 2016. Analyserna och slutsatserna Cronert presenterar kommer att vara viktiga utgångspunkter för de fortsatta diskussionerna om utmaningarna för Arbetsförmedlingens roll som effektiv och trovärdig mellanhand på svensk arbetsmarknad.

Stockholm i februari 2015

Åsa-Pia Järliden Bergström

Projektledare Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik

Sammanfattning¹

Är Arbetsförmedlingen dömd att misslyckas med sina nuvarande uppdrag?

Denna rapport syftar till att bidra till den ständigt aktuella diskussionen om vad som utgör ett lämpligt uppdrag för den offentliga arbetsförmedlingen på den moderna arbetsmarknaden. Rapporten undersöker en nyligen formulerad hypotes att det finns en motsättning mellan tre av Arbetsförmedlingens nuvarande uppgifter: att matcha arbetssökande med arbetsgivare, att stödja och rusta de arbetssökande som har svagast ställning på arbetsmarknaden och att kontrollera att de arbetssökande står till arbetsmarknadens förfogande (Larsen & Vesan, 2012).

Det kombinerade uppdraget sägs göra det mycket svårt för Arbetsförmedlingen att upprätthålla en förtroendefull relation gentemot arbetsgivare och arbetssökande. Eftersom förmedlingen har ett uppdrag att särskilt stödja de arbetssökande som har svagast ställning på arbetsmarknaden har arbetsgivarna skäl att tro att en arbetsförmedlare som ombes att ge förslag på arbetssökande inte kommer att föreslå de mest produktiva personerna. Detta gör att arbetsgivarna har skäl att undvika Arbetsförmedlingen och att enbart de som har så pass oattraktiva jobb att erbjuda att de inte lyckas rekrytera på något annat sätt i sista hand kommer att vända sig dit. Medvetna om dessa omständigheter förväntas arbetssökande med starkare ställning också undvika Arbetsförmedlingen. Det förväntade utfallet är en ond spiral som i slutändan leder till att Arbetsförmedlingen blir en förmedlare av enbart de sämsta jobben och de arbetssökande med svagast ställning på arbetsmarknaden. Om hypotesen visar sig stämma kan den utgöra ett argument för att dela upp Arbetsförmedlingens uppgifter tydligare mellan olika aktörer, samt att frånta Arbetsförmedlingen

1 Under devisen 'ingen nämnd, ingen glömd' förtecknas inte här det trettioal personer som till författarens stora tacksamhet har bidragit med synpunkter under arbetet med denna rapport. Ett särskilt omnämnande tilldelas likväl Rolf Adolfsson och Birgitta Andersson på Arbetsförmedlingens statistikenhet som i uppemot fyrtio stycken mejl har svarat på frågor om innehåll och kvalitet i den statistik som har tillhandahållits för analyserna. Återstående fel och brister är författarens ansvar.

ansvaret för att matcha arbetssökande med arbetsgivare och i stället låta matchningen skötas av andra så kallade arbetsmarknadsintermediärer. Det finns samtidigt en rad teoretiska invändningar mot hypotesen vilket motiverar att den testas empiriskt på den svenska arbetsmarknaden.

Är det enbart de sämsta jobben som anmäls till Arbetsförmedlingen?

Vad gäller vilka arbetsgivare som vänder sig till Arbetsförmedlingen och hur väl arbetsförmedlarna sköter sina matchningsuppdrag ger undersökningarna i rapporten inget starkt stöd för hypotesen. Resultaten från avsnitt 2 visar att de lediga platser som anmäls till Arbetsförmedlingen är mer attraktiva än den genomsnittliga nu pågående anställningen i ekonomin, med avseende på sjukskrivningsdagar, andel nöjda med arbetet i stort, den genomsnittliga månadslönen samt yrkets kvalifikationskrav. Överrepresentationen av attraktiva jobb har därtill ökat under det senaste decenniet. En multivariat analys visar att höga kvalifikationskrav, låg lön och få arbetssökande per vakans i ett yrke tycks vara förknippat med en högre sannolikhet att yrkets andel av de lediga platserna som anmäls till Arbetsförmedlingen är större än yrkets andel av sysselsättningen i ekonomin.

Undersökningarna visar samtidigt att benägenheten att be Arbetsförmedlingen om hjälp med urval och matchning av arbetssökande har sjunkit på senare år och att den är lägre bland arbetsgivare som söker mer kvalificerad arbetskraft. De gånger Arbetsförmedlingen får matchningsuppdrag är det dock ovanligt att arbetsgivarna rapporterar problem och det är än mer ovanligt om matchningen gäller kvalificerad arbetskraft. Detta kan ses som ett tecken på att arbetsgivarna har låga förhoppningar om arbetsförmedlarnas möjlighet att hitta kvalificerade sökanden, men att de matchningsuppdrag som arbetsförmedlarna ändå får i de allra flesta fall sköts väl.

Undersökningen visar också att det finns en stor variation mellan branscher i nivå och trend vad gäller Arbetsförmedlingens marknadsandel av de lediga platserna. Inom tillverknings- och utvinningsindustrin, energi- och miljösektorn, byggindustrin, transportbranschen och fastighetsbranschen är Arbetsförmedlingens marknadsandel lägre än genomsnittet medan övriga sektorer ligger nära eller något över genomsnittet. Bemanningsbranschen sticker ut med en mycket stor benägenhet

att annonsera i Platsbanken. Medan byggsektorn, tillverkningssektorn och jordbrukssektorn har haft stabila eller något sjunkande marknadsandelar sedan sekelskiftet uppvisar hotell och restaurang, handeln och transportsektorn en positiv trend.

En kartläggning av andra så kallade arbetsmarknadsintermediärer visar att det har vuxit fram en rad nya tänkbara rekryteringskanaler under de senaste decennierna, men att ingen av dem tycks ha förändrat arbetsgivarnas rekryteringsbeteende i grunden. Det är dock ovisst hur den ökade diversifieringen av aktörslandskapet påverkar arbetsgivarnas rekryteringskostnader. Det kan finnas skäl att tro att en ökad mångfald kan såväl underlätta som försvåra för en rekryterande arbetsgivare, och frågan om vilken effekt som får överhanden förtjänar att utredas närmre i framtida studier.

Det tycks på det hela taget finnas tillräckliga institutioner på plats för att ett högt förtroende för Arbetsförmedlingen ska kunna upprätthållas bland arbetsgivarna. Sannolikt hade förutsättningarna emellertid kunnat stärkas ytterligare om arbetsförmedlaren hade haft bättre möjligheter att kompensera arbetsgivaren för just den risk eller produktivitetstap som en enskild föreslagen arbetssökande kan förväntas vara förknippad med. Dagens i huvudsak rättighetsbaserade regelverk för lönesubventioner kan utgöra ett hinder för detta.

Det finns tecken på att arbetsgivarnas oro över stora mängder okvalificerade ansökningar har ökat på senare år. Detta kan på sikt komma att minska benägenheten att annonsera lediga platser i Arbetsförmedlingens öppna databas Platsbanken (liksom i andra publika kanaler). Det framstår som alltmer angeläget att arbetsgivarna känner till att det går att anmäla lediga platser till Arbetsförmedlingen utan att dessa publiceras i Platsbanken och att arbetsförmedlarna fortsätter att göra välvägd bedömningar av vad som utgör ett lämpligt arbete när de ger de arbetssökande jobbförslag.

Är det enbart de mest utsatta som vänder sig till Arbetsförmedlingen?

I avsnitt 3 studeras de arbetssökande som Arbetsförmedlingen har kontakt med och här stämmer resultaten bättre överens med hypotesens förväntningar. I jämförelse med arbetskraften är de som återfinns hos

Arbetsförmedlingen yngre, mer ofta utrikes födda och söker mer ofta yrken med lägre kvalifikationsnivå. Dessa särskiljande drag har förstärkts under de senaste tio åren, vilket i huvudsak följer mönstren för hur arbetslöshetens fördelning har utvecklats under perioden. Vidare är det bland dem som är arbetslösa enligt Arbetskraftsundersökningarna en allt mindre andel av de inrikes födda och de med eftergymnasial utbildning som har kontakt med Arbetsförmedlingen. Vidare har antalet arbetssökande bland dem som inte är arbetslösa minskat som andel av dem som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen. En stor andel av dessa använder Platsbanken för att söka jobb men det är av allt att döma färre som skriver in sig och på så sätt gör sig matchningsbara för arbetsförmedlare. Slutligen har gruppen av inskrivna arbetssökande också blivit potentiellt mer sårbar för statistisk diskriminering. Det är en växande andel av de inskrivna som har en, två eller tre av de tre studerade egenskaper som var och en tenderar att öka utsattheten på arbetsmarknaden: högst förgymnasial utbildning, ett födelseland annat än Sverige, och en ålder som är lägre än 25 eller högre än 50.

De arbetsmarknadsintermediärer som har vuxit i betydelse under den undersökta perioden tycks i större utsträckning utgöra en ersättning för Arbetsförmedlingen åt de arbetssökande än de gör åt arbetsgivarna. Det är samtidigt tydligt att de olika aktörerna har markant olika målgrupper. På just rekryterings- och arbetsförmedlingsområdet tycks utvecklingen på arbetsmarknaden närmast kunna beskrivas i termer av en ökad *fragmentisering*:

- Vad gäller att läsa platsannonser tilltar sökaktiviteten på internet. Trafiken på de stora jobbsajterna växer, även om Platsbanken ännu är den dominerande aktören. Dessa rekryteringskanaler tycks i synnerhet användas av yngre och de med högre utbildning.
- En kartläggning av de 13 kollektivavtalade trygghetsorganisationerna som genomförs för 2013 visar att dessa erbjuder ett ofta omfattande stöd till en stor andel av de relativt sett små men väl etablerade grupper av tillsvidareanställda löntagare som sägs upp på grund av arbetsbrist. Det finns också tecken på att flera aktörer vill rikta mer resurser till trygghetsorganisationernas stödjande verksamhet, även om förhandlingar om mer omfattande inslag av kompetensutveckling ännu inte har fullbordats på något avtalsområde.

- Screening, anställning och uthyrning via bemanningsföretag tycks ha blivit ett allt vanligare sätt att hitta ett arbete bland de yngre och utrikes födda som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingens stödjande insatser har av allt att döma kommit att koncentreras till mer utsatta grupper, inte minst till de grupper som förmedlingen sedan 2010 har ett särskilt ansvar för att stödja till följd av sjukförsäkringsreformen och etableringsreformen.
- Samtidigt har den kommunala arbetsmarknadspolitiska verksamheten uppvisat en ny kraftig expansion under det senaste decenniet och har kommit att ersätta Arbetsförmedlingens insatser för många i den särskilt utsatta grupp av arbetslösa som saknar annan ersättning än försörjningsstöd.
- Att en växande andel av Arbetsförmedlingens stödjande insatser levereras hos kompletterande aktörer kan ha inneburit att kännedomen om dessa arbetssökande har minskat på arbetsförmedlingskontoren, även om de kvarstår som inskrivna. På sikt skulle det kunna leda till sänkta förväntningar hos arbetsgivarna om att kunna få Arbetsförmedlingens hjälp till en lyckad matchning, men detta är en fråga som behöver utredas vidare.

Det konstateras vidare i avsnitt 3 att den rapporterade sökaktiviteten bland de arbetslösa som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen har ökat markant under den senaste tioårsperioden. Det är samtidigt påtagligt få i denna grupp som uppger att de har litet förtroende för Arbetsförmedlingen på grund av att det ställs orimliga krav på sökaktivitet. Den vanligaste orsaken till litet förtroende är bristfälligt stöd och hjälp. I sammanhanget är det intressant att notera att den historiska trenden mot lägre kostnader för den aktiva arbetsmarknadspolitiken tycks ha vänt sedan finanskrisen. Andelen av de arbetslösa som är inskrivna i ett program har ökat i jämförelse med början av 2000-talet och den genomsnittliga kostnaden per programdeltagare eller arbetslös är nu något högre än den var då. En gradvis förskjutning från kompetenshöjande insatser till vägledningsinsatser och lönesubventioner har emellertid fortsatt under perioden, och de ekonomiska ersättningarna vid arbetslöshet har minskat kraftigt sedan 2007. Det kan konstateras att det finns en diskrepans mellan allmänhetens sjunkande förtroende för Arbetsförmedlingen och omfattningen av det stöd som (i genomsnitt)

erbjuds där. Det noteras att en annan delförklaring till det sjunkande förtroendet kan vara att arbetslösheten är en högt prioriterad fråga i befolkningen och att de arbetsmarknadspolitiska myndigheterna historiskt sett har tenderat att hållas ansvariga för utfallen på arbetsmarknaden.

Vilka hittar sitt jobb via Arbetsförmedlingen – och vilka jobb hittar de?

I avsnitt 4 undersöks vilka rekryteringskanaler som används av olika grupper av arbetssökande, samt om de olika rekryteringskanalerna är förknippade med jobb med olika egenskaper. Sammantaget finns det stöd för att de jobb som förmedlas genom en aktiv medverkan av en arbetsförmedlare i högre grad går till mer utsatta grupper på arbetsmarknaden. Det finns dock inget stöd för att dessa jobb skulle vara mindre attraktiva än andra jobb vad gäller tjänstens omfattning, anställningsform och avstånd till arbetet. Samtidigt visar analysen att Platsbanken, med sammanlagt 9 procent av rekryteringarna bland inskrivna arbetslösa, är den enskilt största så kallade formella rekryteringskanalen i denna grupp och av särskild betydelse för yngre vuxna med låg utbildning som kan tänka sig att flytta på grund av jobbet. Detta visar att Arbetsförmedlingen inte enbart är en marknadsplats för de mest utsatta grupperna och de minst kvalificerade jobben. Det är emellertid tydligt att storleksskillnaden mellan Platsbanken och de tre andra formella kanalerna – annonser i tidningar eller internet samt rekryteringsföretag – har krympt betydligt sedan 2006 i denna undersökning.

Det tvåfaldiga matchningsproblemet på dagens svenska arbetsmarknad

I avsnitt 5 görs en kort överblick av trender och problem inom områdena rekrytering och matchning på den svenska arbetsmarknaden, som dagens arbetsmarknadspolitik har att förhålla sig till. Den sammantagna bilden av utvecklingen under den senaste tioårsperioden är att matchningseffektiviteten på den arbetsmarknaden har försämrats. Analyser av så kallade Beveridgekurvor för tre separata delarbetsmarknader tyder på att försämringen särskilt gäller bland lågkvalificerade jobb och arbetssökande med förgymnasial utbildning, men att det också finns växande problem på arbetsmarknaden för högkvalificerad arbetskraft.

Rekryteringsaktiviteten har ökat utan att nyanställningsgraden har gjort det vilket återspeglas i trendmässigt längre rekryteringstider och högre vakanstal i näringslivet sedan 2003. Till viss del kan detta sannolikt förklaras av en växande andel tjänstemän i arbetskraften, för vilka rekryteringstiden generellt är längre. Mycket tyder dock också på att rekryteringsprocesserna överlag har blivit mer tidskrävande och i större utsträckning genomförs med hjälp av urvals- och testförfaranden som kräver ökade insatser från företagets personalavdelningar. Brist på arbetskraft med rätt utbildning tycks också vara en växande orsak till att lediga platser inte fylls i samma utsträckning, i synnerhet för jobb som kräver högskolekompetens.

Det noteras att bland dem med förgymnasial utbildning steg arbetslösheten mellan 2008 och 2013 från 12,8 till 18,8 procent samtidigt som också vakanstalet för jobb med låga kvalifikationskrav steg. Det finns mycket som tyder på att avsaknad av gymnasieexamen i kombination med en långvarigt pågående arbetslöshetsperiod och/eller ett utländskt klingande namn försämrar en persons konkurrenskraft på arbetsmarknaden, också vad gäller jobb med låga kvalifikationskrav.

Analyserna indikerar att resursallokeringen på den svenska arbetsmarknaden har försämrats, vilket riskerar att på sikt medföra stora samhällsekonomiska kostnader. Att lediga platser inte fylls leder i många fall till att kapital inte utnyttjas, att flaskhalsar uppstår och att effektiviteten i produktionen sänks, vilket i sin tur hämmar tillväxt och konkurrenskraft och sänker skatteintäkterna. Att arbetslösa inte matchas effektivt till jobben leder även det till produktionsbortfall, men också till risk för förlorad yrkeskunskap och för ökad social utslagning med kostsamma följder för individ och samhälle.

Policydiskussion

I avsnitt 6 dras slutsatsen att det mesta i rapporten – i kontrast till den studerade hypotesens förutsägelser – tyder på att det inte finns några övervägande skäl för arbetsgivarna att mistro arbetsförmedlarnas *drivkrafter* att tillgodose deras rekryteringsbehov. Däremot finns det en del som talar för arbetsförmedlarnas *förutsättningar* att göra det har försämrats på senare år i takt med att möjligheterna att arbeta med arbetssökande med starkare ställning på arbetsmarknaden har minskat.

Det tycks emellertid inte finnas någon avgörande motsättning mellan matchningsuppdraget och uppdraget att stödja dem med svagast ställning som talar för att Arbetsförmedlingen bör frigöras från matchningsuppdraget. Det tycks inte heller finnas några övervägande skäl att tro att det finns en egentlig motsättning mellan att utöva kontrolluppdraget gentemot de arbetslösa som mottar ersättning och att samtidigt kunna ge ett relevant stöd också till grupper med starkare förankring på arbetsmarknaden.

Därefter följer en diskussion om de antaganden under vilka det kan tänkas vara samhällsekonomiskt motiverat att utöka Arbetsförmedlingens uppdrag i syfte att lindra det tvåfaldiga matchningsproblem som identifieras i det femte avsnittet. De mest centrala antagandena är att samhället *kan* vinna på att rikta ytterligare insatser mot:

- att arbetsgivares rekryteringsarbete underlättas *om* det innebär att svårfyllda vakanser tillsätts snabbare än de hade kunnat göra annars,
- att hitta jobb åt personer som har särskilt svårt att få ett arbete *om* det innebär att de personer som de tränger undan är sådana som har motsvarande kompetens men i övrigt bättre förutsättningar att hitta ett annat jobb, och
- att stödja personer som har mindre svårt att få ett arbete *om* detta innebär att deras matchningsspecifika produktivitet höjs (enkelt uttryckt: att rätt person hamnar på rätt plats).

Mot bakgrund av dessa antaganden och rapportens huvudslutsats, att det inte tycks föreligga några avgörande motsättningar mellan de olika uppdragen, diskuteras i avsnittets sista del ett antal policyförslag att överväga. Dessa samlas under två huvudrubriker:

- Förstärka Arbetsförmedlingens arbete med att korta vakanstider och
- Bredda Arbetsförmedlingens målgrupp.

Bakgrund och disposition

FÅ POLITIKOMRÅDEN ÄR så omdebatterade som arbetsmarknadspolitikerna och få offentliga institutioner har under de senaste åren varit föremål för så många reformer som Arbetsförmedlingen. Detta är vare sig något nytt eller något unikt för Sverige. När arbetsmarknadsläget försämrades i flertalet europeiska länder under 1980- och 1990-talen, med ökande ungdomsarbetslöshet, långtidsarbetslöshet och förtidspensionering som följd, började allt fler röster höjas för att reformera de offentliga arbetsförmedlingarna. Det skedde i en tid av snabb såväl teknologisk som ideologisk förändring: Den nya informationstekniken revolutionerade möjligheterna att samla in och bearbeta stora mängder information om lediga platser och arbetsökande, samtidigt som ett ökande internationellt genomslag för marknadsliberala idéströmningar kom att få allt fler att börja ifrågasätta de stora offentliga institutionernas roll, organisation och styrning². På bred front har de offentliga arbetsförmedlingarna sedan dess reformerats i riktning mot ökade inslag av mål- och resultatstyrning och kvalitetsuppföljning, ett stärkt fokus på kundnöjdhet och effektivitet, samt nya interna och externa marknadsmekanismer (Weishaupt, 2013, s. 136–138). För Sveriges del är några av de tidiga exemplen på sådana new public management-inriktade reformer att den så kallade skyddade verksamheten år 1980 samlades i det fristående statliga företaget som sedan skulle bli Samhall, att arbetsmarknadsutbildningarna avknoppades från Arbetsmarknadsstyrelsen till Amugruppen (senare Lernia) år 1986 samt att förbudet mot privata arbetsförmedlingar upphävdes år 1993 (Olofsson & Wadensjö, 2009).

Under de därpå följande 20 åren har en rad aktörer med en roll som så kallade arbetsmarknadsintermediärer (Autor, 2009) inträtt eller vuxit

2 I ljuset av dagens låga förtroendetal för Arbetsförmedlingen – se avsnitt 3.3.4, s. 102 för en genomgång – är det intressant att notera att detta inte tycks vara något helt nytt fenomen. I den första mätning av allmänhetens åsikter om offentliga myndigheter som genomfördes av Statens Institut för Personaladministration och Utbildning – SIPU år 1984 hamnade Arbetsförmedlingen i bottenskiktet. Enbart 17 procent ansåg då att myndigheten fungerade bra (TT, 1984).

i betydelse på den svenska arbetsmarknaden: bemannings- och, rekryteringsföretag, kollektivavtalade trygghetsorganisationer, internetbaserade förmedlingstjänster och, mer nyligen, de så kallade kompletterande aktörerna inom den statliga arbetsmarknadspolitiken. Därutöver har kommunernas arbetsmarknadspolitiska verksamhet kommit att förändras i omgångar under perioden och mot slutet sett en ny expansion.

Gemensamt för dessa arbetsmarknadsintermediärer är att de bedriver en verksamhet som delvis överlappar med Arbetsförmedlingen. Därmed har de kommit att väcka nya frågor bland beslutsfattare och arbetsmarknadens parter om vad som är en lämplig roll för myndigheten. Ett av de mer långtgående reformförslag som har framförts är att de tre funktioner som vanligtvis betraktas som Arbetsförmedlingens huvuduppgift – matchningen av arbetssökande till lediga platser hos arbetsgivare, kompetenshöjande eller kompenserande insatser för mer utsatta grupper av arbetslösa och säkerställandet av att de arbetslösa står till arbetsmarknadens förfogande – ska bedrivas av separata aktörer och att den statliga verksamheten ska begränsas till en eller två av dessa uppgifter (se till exempel Svenskt Näringsliv, 2014).

Ett tydligt argument för ett sådant reformförslag har nyligen formulerats av de två forskarna Christian A. Larsen och Patrik Vesan (2012). De menar att de tre rollerna är oförenliga på så sätt att det är mycket svårt för en offentlig arbetsförmedling att utgöra en trovärdig mellanhand gentemot de arbetsgivare och arbetssökande som behöver matchas om den samtidigt har i uppgift att kontrollera de arbetssökande och att särskilt stödja dem som har svagast ställning på arbetsmarknaden. Deras teori bygger på George A. Akerlofs (1970) klassiska studier av marknader som präglas av informationsasymmetrier mellan köpare och säljare, där typexemplet är marknaden för begagnade bilar. Den hypotes som härleds från Akerlofs teori är att i frånvaron av en trovärdig mellanhand på en sådan marknad tenderar det att uppstå en ömsesidig mistro mellan köpare och säljare som får till följd att det på sikt enbart är de exemplar med allra lägst kvalitet – de så kallade citronerna – som kommer att handlas där. I Larsen och Vesans tillämpning av teorin på arbetsmarknaden blir hypotesen att problemet med dubbelsidig informationsasymmetri är mycket svårt för dagens offentliga arbetsförmedlingar att överbrygga, vilket på sikt får till följd att enbart de allra mest

utsatta arbetssökande vänder sig dit och att enbart de arbetsgivarna som har sämst jobb att erbjuda annonserar efter arbetskraft där. Larsen och Vesans teori beskrivs närmare i avsnitt 1.3.

Om teorin stämmer utgör den ett potentiellt starkt argument för en genomgripande reform av Arbetsförmedlingens uppdrag. Samtidigt bortser Larsen och Vesans analys i stort sett helt från en rad mekanismer som enligt Akerlofs ursprungliga teori kan ha en trovärdighetshöjande inverkan och som kan tänkas förekomma exempelvis hos den svenska Arbetsförmedlingen. Det är alltså inte självklart hur stor inverkan de mekanismer som teorin kretsar kring i själva verket har på den svenska arbetsmarknaden.

Hypotesen har ännu inte prövats på det svenska fallet och inte heller på ett mer omfattande dataunderlag. I denna rapport kartläggs därför, med hjälp av ett rikt material, de lediga platser som anmäls till Arbetsförmedlingen, samt de arbetsgivare och de arbetssökande som vänder sig till myndigheten. Genom jämförelser med den övriga arbetsmarknaden och en analys av förändringar under de senaste 10–15 åren söks ett svar på i vilken utsträckning Arbetsförmedlingen i dag är präglad av problemen med dubbelsidig informationsasymmetri, och vad detta svar ger för implikationer för vad som utgör ett lämpligt uppdrag för myndigheten.

Rapporten inleds med en övergripande teoretisk diskussion om arbetsmarknadens funktionssätt, arbetsmarknadsintermediärernas roll, den offentliga arbetsförmedlingens uppdrag och hypotesen om konsekvenserna av det dubbelsidiga informationsasymmetriproblemet. I det andra avsnittet undersöks hypotesen ifrån arbetsgivarsidan och i nästföljande avsnitt görs motsvarande analys ifrån arbetssökandesidan. I bägge dessa avsnitt görs också en kortfattad genomgång av en rad faktorer som kan tänkas ha påverkat Arbetsförmedlingens förutsättningar att attrahera arbetsgivare respektive arbetssökande under den undersökta perioden. I ett fjärde avsnitt undersöks vilka som får information om sina blivande jobb via Arbetsförmedlingen och vad som kännetecknar de jobb de hittar där. I det femte avsnittet analyseras några aktuella trender och problem kopplat till rekrytering och matchning på den svenska arbetsmarknaden. Mycket talar för att matchningen på arbetsmarknaden har försämrats under den senaste tioårsperioden, både bland dem som söker jobb med låga eller inga kvalifikationskrav och bland dem som

söker jobb som kräver högskolekompetens. I avsnitt 6 sammanfattas först resultaten från rapporten med avseende på den studerade hypotesen. Därefter följer en diskussion om de antaganden under vilka det kan tänkas vara samhällsekonomiskt motiverat att utöka Arbetsförmedlingens uppdrag i syfte att lindra de matchningsproblem som identifierats i det femte avsnittet. Mot bakgrund av dessa antaganden diskuteras i avsnittets sista del ett antal policyförslag under två huvudrubriker: *Förstärka Arbetsförmedlingens arbete med att korta vakanstider* och *Bredda Arbetsförmedlingens målgrupp*.

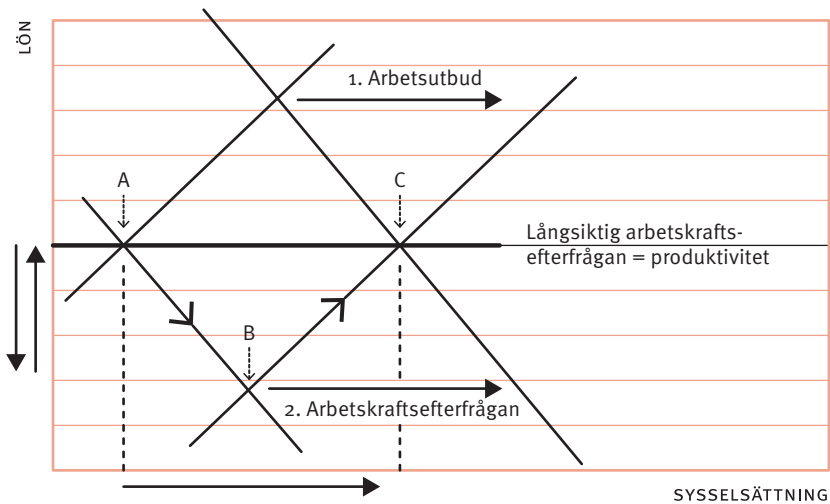
1. Arbetsmarknaden och arbetsmarknadsintermediärerna

I DE MEST GRUNDLÄGGANDE nationalekonomiska modellerna av arbetsmarknadens funktionssätt möts privatpersoners utbud av arbetskraft och arbetsgivares efterfrågan på arbetskraft vid ett jämviktsläge som bestämmer den lön som arbetsgivarna är villiga att betala för arbetskraften och den sysselsättning som hushållen är villiga att utbjuda. I diagram 1.1 illustreras hur sysselsättningen kan påverkas på kort och lång sikt. Om någon yttre faktor gör att arbetsutbudet ökar pressas lönerna ned och sysselsättningen ökar på kort sikt. Det motsvarar en rörelse från jämvikten i läge A till den i läge B i diagram 1.1. De lägre lönerna gör det mer lönsamt att investera och att starta företag vilket gör att efterfrågan på arbetskraft på lite längre sikt ökar. Detta medför att konkurrens mellan arbetsgivare om arbetskraft till befintlig lönenivå vilket ökar sysselsättningen och pressar lönerna uppåt igen, från jämviktsläge B till jämviktsläge C. Modellen visar att det på lång sikt är i första hand är de arbetandes produktivitet som avgör lönen medan sysselsättningen bestäms av hur många som vill och kan arbeta (Forsslund & Nordström Skans, 2007, s. 66–67).

Standardmodeller av det här slaget bygger på en rad antaganden som har visat sig stämma dåligt överens med hur arbetsmarknaden i själva verket fungerar. De mest centrala är att köpare och säljare har fullständig och symmetrisk information om varandra, att det inte föreligger några transaktionskostnader på marknaden³, samt att såväl arbetsgivare som arbetssökande är homogena och många till antalet och att därför ingen enskild köpare eller säljare kan påverka lönesättningen. Det faktum att dessa antaganden ofta inte håller – att det råder marknadsmisslyckanden – är centralt för att kunna förklara varför det på lång sikt råder en viss nivå av arbetslöshet, en så kallad jämviktsarbetslöshet eller långsiktigt

3 Ett vanligt exempel är de transportkostnader det medför att föra samman lediga platser och arbetssökande i de fall dessa finns på olika geografiska platser.

Diagram 1.1 Arbetsmarknadens utbud och efterfrågan på kort och lång sikt



Källa: Forslund & Nordström Skans (2007, s. 67).

hållbar arbetslöshet⁴. Marknadsmislyckanden är också centrala för den som vill analysera arbetsmarknadspolitikens och Arbetsförmedlingens möjligheter att påverka arbetslöshetsnivån på lång sikt. De långsiktiga effekterna kommer att vara i fokus i denna rapport. På kort sikt förekommer det en fluktuation i arbetslösheten runt jämviktsnivån till följd av att arbetsgivarnas efterfrågan på arbetskraft varierar med konjunkturen (Forslund & Nordström Skans, 2007). Även de kortsiktiga fluktuationerna i arbetslösheten kan i någon mån påverkas av arbetsmarknadspolitikens, men detta ämne avhandlas inte vidare här⁵.

4 Med långsiktigt hållbar arbetslöshet avses ”den nivå på arbetslösheten som förväntas råda när alla konjunkturella störningar klingat av, och när pågående strukturella förändringar fått fullt genomslag.” (Riksbanken, 2012, s. 46)

5 Två konjunkturstabiliserande mekanismer har pekats ut: Genom att arbetslösa kan få arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd i utbyte mot att ägna sig åt jobbsökaraktiviteter eller programverksamhet ökar deras köpkraft och efterfrågan vilket kan stimulera ekonomin. Historiskt sett har det också betonats att arbetsmarknadspolitikens kan ha en stabiliserande verkan genom att öka rörligheten på arbetsmarknaden och därigenom bidra till lägre inflationstakt under högkonjunkturer (se Olofsson & Wadensjö, 2009).

Den sannolikt mest inflytelserika teoribildningen vad gäller den långsiktigt hållbara arbetslösheten, och den som har störst relevans i en analys av arbetsmarknadspolitiken och Arbetsförmedlingens funktion, är sökteori⁶. I tidiga verk belyste denna skola att löner ofta bestäms i en förhandling mellan den arbetsökande och arbetsgivaren, samt att bägge parter har kostnader förknippade med den sökprocess som skulle krävas för att söka efter nästa tänkbara motpart. Detta gör att den lön som de kommer överens om alltid kommer att vara något högre än den skulle ha varit utan sökkostnaderna (Forslund & Nordström Skans, 2007). Det förhöjda lönetrycket leder till att det antal vakanser som arbetsgivarna utlyser vid ett givet antal arbetsökande sänks, vilket får till följd att det uppstår en viss arbetslöshet.

Sökmodeller används också för att studera betydelsen av arbetslöshetsersättningens utformning på arbetslösheten och matchningseffektiviteten. Med en mindre villkorad och mer förmånlig ersättning minskar den arbetslöses vinst av att söka jobb och sluta löneavtal. Detta ökar lönetrycket vilket leder till att färre vakanser utlyses och färre jobb skapas vid en given arbetslöshetsnivå. Samtidigt har modeller som tar hänsyn till att en arbetsökandes produktivitet kan vara matchningsspecifik – det vill säga att varje arbetsökande inte uppnår sin fulla potential i varje given anställning – kunnat visa att arbetsökande tenderar att förkasta för få jobberbjudanden. Detta kan motivera arbetslöshetsersättning som ett medel mot alltför ineffektiva matchningar genom att det gör att personer har råd att söka efter ett passande arbete (Englund, Holmlund, & Krusell, 2010).

1.1 Arbetsmarknadsintermediärernas funktioner

Arbetsmarknaden präglas alltså inte av fullständig och symmetrisk information och arbetsökande och arbetsgivare är i de flesta fall inte homogena eller oförmögna att påverka lönerna. Dessa insikter är centrala

6 Två andra teoribildningar gällande den långsiktigt hållbara arbetslösheten fokuserar på 1) effekterna av att arbetsgivarna ibland finner det effektivt att sätta högre löner än de lägsta möjliga, respektive 2) betydelsen av att arbetsmarknadens parter kan ingå kollektivavtal som stipulerar att lönerna ska ligga på en viss nivå (se Forslund & Nordström Skans, 2007). Dessa bägge teoribildningar har dock begränsad relevans för diskussionen om Arbetsförmedlingens funktion och de avhandlas därför inte mer ingående här.

för att kunna förstå varför det ofta finns ett utrymme för mellanhänder att ingripa för att motverka marknadsmisslyckandena. Ett samlingsnamn för sådana mellanhänder är *arbetsmarknadsintermediärer*⁷. I sin bredaste definition omfattar begreppet alla de aktörer och institutioner som träder in mellan arbetsgivare och arbetsökande för att underlätta informationsspridning eller konfliktlösning, eller för att påverka hur grupperna matchas till varandra (Autor, 2009). I denna rapport riktas fokus mot de mest centrala intermediärerna på den svenska arbetsmarknaden: offentliga och privata arbetsförmedlingar, rekryterings- och bemanningsföretag, trygghetsorganisationer, internetbaserade sök- och matchningstjänster samt den kommunala arbetsmarknadsverksamheten. I huvudsak har dessa intermediärer tre tänkbara funktioner på arbetsmarknaden: de kan sänka sökkostnader för arbetsgivare och arbetsökande, de kan minska informationsasymmetrier mellan marknadens olika aktörer och de kan motverka en samhällsekonomiskt ineffektiv allokering av de resurser som finns på arbetsmarknaden.

1.1.1 Sänka sökkostnader för arbetsgivare och arbetsökande

I den nationalekonomiska standardmodellen av arbetsmarknaden har arbetsökande fullständig information om de lediga platser som finns hos arbetsgivarna och arbetsgivarna har full information om de arbetsökande. I verkligheten är det dock kostsamt för bägge parter att söka efter information om varandra, vilket leder till sökfriktioner och därigenom en viss arbetslöshet. Detta skapar utrymme för effektivisering. När kostnaden för informationsinsamling väl är betalad är nämligen kostnaderna för bearbetning ofta jämförelsevis små och marginalkostnaden för att sprida informationen nära noll. Detta gör det möjligt för en intermediär att effektivisera processen genom att koncentrera informationsinsamlingen till ett ställe och sedan sprida informationen därifrån till andra aktörer mot en kostnad som är lägre än den kostnad som aktören skulle ha haft för att själv samla in motsvarande information. Flera av de privata arbetsmarknadsintermediärerna på den svenska arbetsmarknaden fyller på ett eller annat sätt en sådan funktion. Det gäller dels dags- och

⁷ Den engelska termen är *labour market intermediaries – LMIs* (Autor, 2009; Benner, Leete, & Pastor, 2007; Bonet, Cappelli, & Hamori, 2013).

fackpressens annonssidor och de internetbaserade jobbbannonseringsverktygen, men också rekryteringsföretagen och i viss mån bemanningsföretagen. Under framförallt första hälften av 1900-talet fanns det också en stor mångfald av privata arbetsförmedlingar med mer eller mindre avgränsad inriktning, drivna i förvärvssyfte eller med fackföreningar eller arbetsgivarorganisationer som huvudmän (Wadensjö, 1991).

Även den offentliga arbetsförmedlingen har en sådan effektiviserande funktion. Därutöver har den offentliga arbetsförmedlingens informationsinsamlade aktiviteter kunnat motiveras med att det samhällsliga värdet i att informationen om en ledig plats eller en arbetsökande produceras och sprids i många fall är större än det värde de enskilda aktörerna får ut efter att ha betalat en privat intermediär för informationen. Sådan information kan exempelvis utgöra ett värdefullt underlag till ekonomisk-politiska eller utbildningspolitiska beslut. Det finns också en risk för att information om lediga platser inte sprids i en samhällsekonomiskt effektiv kvantitet på en fri marknad (Autor, 2009). Eftersom det inte finns något som hindrar att arbetsökande delar med sig till varandra av informationen i jobbbannonser de läser uppstår ett potentiellt friåkarproblem som gör att det är svårt att få lönsamhet i att samla in och sprida denna typ av information. Detta får till följd att den tenderar att produceras i en lägre kvantitet än vad som är samhällsekonomiskt effektivt.

En viktig egenskap hos marknaden för arbetsmarknadsintermediering är att den är tvärsidig (Rochet & Tirole, 2004). På en tvärsidig marknad skapar en intermediär ett värde genom att föra samman två grupper av aktörer till en gemensam plattform. Det värde som den ena gruppen av aktörer (i detta fall arbetsgivare) får ut av att använda plattformen är beroende av hur mycket plattformen används av den andra gruppen (arbetssökande), och vice versa. Sådana externa effekter, eller nätverksfördelar, leder ofta till att marknaden koncentreras till ett fåtal dominerande aktörer.

För stora grupper av arbetsgivare och arbetssökande har den plattform som Arbetsförmedlingen erbjuder också på så sätt bidragit till att sänka sökkostnader genom att möjliggöra nätverksfördelar.

Samtidigt är alltså Arbetsförmedlingen inte, och har aldrig varit, den enda plattformen för arbetsmarknadsintermediering. Mycket tyder på

att mängden konkurrerande plattformar nu ökar. Dels ökar sökaktiviteten i de internetbaserade förmedlingstjänsterna och i sociala medier. Dels sker det i praktiken mycket insamling av information om arbetssökande och lediga platser både i bemannings- och rekryteringsbranschen och bland de kompletterande aktörerna som sedan 2008 har vuxit fram på det arbetsmarknadspolitiska området.

Hur mångfalden av arbetsmarknadsintermediärer påverkar de totala rekryteringskostnaderna är svårt att säga. Samtliga aktörer har en potential att öka mängden information som samlas in och sprids och på så sätt minska sökfriktionerna. Ett av argumenten för fler privata aktörer är just att de har tillgång till kontakter och nätverk som den offentliga Arbetsförmedlingen saknar (Lundin, 2011). På samma gång riskerar ett växande antal plattformar att driva upp sökkostnaderna genom att öka mängden koordinationsproblem, det vill säga minska effekten av nätverksfördelarna. Ju fler sökkanalet som finns tillgängliga desto större blir sannolikt kostnaderna för att hålla sig informerad om en given mängd potentiellt lämpliga platser respektive arbetssökande. Nischade aktörer som riktar sig till en särskild grupp av arbetsgivare eller en särskild yrkesgrupp kan tänkas motverka sådana koordinationsproblem. Samtidigt kommer exempelvis en arbetssökande som kan tänka sig att arbeta i flera olika branscher fortfarande att behöva vända sig till flera olika branschförmedlingar. Ännu behövs det fler studier av de sammanlagda effekterna av de nya internetbaserade förmedlingstjänsterna och de ökade inslagen av privata arbetsförmedlingar på matchningseffektiviteten och andra arbetsmarknadsutfall (se Oyer and Schaefer (2011) och Lundin (2011) för genomgångar av forskningsresultat på respektive område).

1.1.2 Minska informationsasymmetrier bland aktörerna på arbetsmarknaden

På marknader som kännetecknas av kostsam information har de ekonomiska problemen ofta inte enbart att göra med informationsbrist utan också med så kallade informationsasymmetrier. Sådana uppstår i en marknadssituation där en part, vanligtvis säljaren, har mer eller bättre information om den produkt som säljs än den andra parten har. Den part som har informationsövertaget kan då ha incitament att utnyttja den andres okunskap, vilket leder till marknadsmisslyckanden till följd

av att parterna inte kan lita på varandra (Akerlof, 1970). Detta skapar i sin tur ett utrymme för mellanhänder som kan öka trovärdigheten i informationsflödet. Exempel på mekanismer som kan användas för att signalera trovärdighet är att säljaren utfäster en bindande garanti eller provperiod, eller att den agerar på ett sätt som sätter dess status eller rykte på spel.

På arbetsmarknaden har arbetsgivaren alltid mer information om egenskaperna hos det lediga jobbet och den arbetssökande är alltid mer välinformerad om sina egna styrkor och svagheter. Därmed kommer bägge parter att kunna utnyttja sitt informationsövertag på motpartens bekostnad genom att framföra missvisande information inför det att anställningskontraktet skrivs på (Autor, 2009). På arbetsmarknaden finns samtidigt flera mekanismer som kan öka trovärdigheten. Några viktiga exempel är vidimerade skolbetyg, rätten till en provperiod genom en inledande provanställning, digitala tjänster som Glassdoor där arbetstagare har möjlighet att anonymt betygsätta olika aspekter av sina arbetsplatser, samt möjligheten för arbetsgivare att få lönesubventioner under en begränsad tidsperiod för sådana anställda vars produktivitet bedöms vara förknippad med särskild osäkerhet.

Informationsasymmetriteorin bidrar också till att förklara varför så många nyrekryteringar sker via en för arbetsgivaren och den arbetssökande gemensam bekant, exempelvis en redan anställd (Granovetter, 1995). En redan anställd är relativt välinformerad om både sin arbetsplats och om personerna i sitt nätverk. Eftersom denne sätter sitt rykte på spel gentemot både arbetsgivaren och den sökande har bägge parter jämförelsevis goda skäl att lita på dennes utsagor (Rees, 1966). Samma mekanism kan göra det möjligt för en intermediär som är beroende av ett långsiktigt förtroendekapital, exempelvis en rekryterare eller en arbetsförmedlare, att minska förekomsten av så kallad statistisk diskriminering på arbetsmarknaden⁸. Detta sker i de fall de sätter sitt rykte på spel genom att gå i god för en person som är väl lämpad för ett jobb men vars observerbara egenskaper gör att de annars hade löpt en hög

8 IFAU beskriver statistisk diskriminering som "ett rationellt agerande utifrån begränsad information: Om arbetsgivaren vet att en grupp sökande oftare brister i ett hänseende men inte kan avgöra i det enskilda fallet så väljer han eller hon bort alla i gruppen utan att ta hänsyn till individen." (IFAU, 2014)

risk för att väljas bort tidigt i en urvalsprocess. Diskriminering på statistisk grund kan också – åtminstone i teorin – minska genom att en mellanhand tillhandahåller pålitliga uppgifter om de arbetssökande från offentliga register åt arbetsgivarna⁹.

Ett annat informationsasymmetriproblem som har direkt betydelse för arbetsmarknaden finns mellan dem som finansierar och försäkras inom arbetslöshetsförsäkringen. För att denna försäkring ska uppfattas som legitim och värd att upprätthålla krävs det att de som betalar premierna inte har starka skäl att tro att den överutnyttjas, exempelvis genom att ersättningstagare inte ställer sig till arbetsmarknadens förfogande. Detta motiverar vanligtvis att en mellanhand uppdras att kontrollera att ersättningstagarna lever upp till försäkringsvillkoren. I dag har Arbetsförmedlingen ansvar för att genomföra sådana kontroller och underrätta arbetslöshetskassorna om överträdelser. På basis av underrättelserna fattar arbetslöshetskassorna sedan beslut om sanktioner i form av reducerad eller indragen ersättning. Kontrollen utförs genom att ersättningstagaren avkrävs rapporter om vilka jobbsökaraktiviteter denne har genomfört, samt genom att Arbetsförmedlingen har möjlighet att anvisa ersättningstagaren att söka ett lämpligt arbete eller att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Förekomsten av anvisningsverktyget är tänkt att ge en så kallad annonseringseffekt. Annonseringseffekter uppstår i den mån en ersättningstagares förväntan om att i framtiden bli anvisad att söka ett visst jobb eller delta i ett visst program påverkar dennes beteende redan innan den förmodade anvisningen sker (Forslund & Vikström, 2011). På detta sätt kan arbetslöshetsperioden komma att förkortas.

1.1.3 Korrigera för marknadsmisslyckanden i allokering av arbetskraft

En tredje funktion för arbetsmarknadsintermediärerna är att effektivisera allokeringen av olika slags resurser bland aktörerna på arbetsmark-

9 Ett intressant exempel är förmedlingssajten AlmaLaurea som har upprättats av ett universitets-konsortium i Italien. De studenter som registrerar sig där samtycker till att arbetsgivare får ta del av studentens officiella studieresultat, vilket gör att osäkerheten för arbetsgivarna minskar och att förekomsten av statistisk diskriminering kan tänkas minska. Enligt en utvärdering har detta haft positiva effekter för sysselsättningen för studenterna vid de berörda universiteterna (Bagues & Labini, 2009).

naden. Detta kan vara motiverat om de beslut som är mest rationella ur en enskild arbetsgivares eller arbetssökandes perspektiv inte är de mest effektiva om de samhällsekonomiska intäkterna och kostnaderna tas med i beräkningen.

Humankapital och kontaktnät är ojämnt fördelade i befolkningen vilket medför en risk – särskilt när konkurrensen om jobben är hård – att arbetssökande med mindre resurser aldrig kommer i fråga för de lediga platser som de skulle kunna vara lämpade för. Detta kan på sikt medföra ökade kostnader för samhället som inte tas i beaktande av den anställande arbetsgivaren. Kostnaderna kan bestå i minskat arbetssökande, förlorad yrkeskunskap, ökad social utslagning bland långtidsarbetslösa och sänkta skatteintäkter till följd av produktionsbortfall och flaskhalsar. Det kan också leda till ett högre lönetryck då ställningen stärks för de redan anställda på arbetsplatsen om mer utsatta grupper på arbetsmarknaden slås ut (F. Jansson, 1999). Sådana omständigheter kan motivera ett offentligt åtagande som omfördelar resurser till mindre resursstarka arbetssökande, exempelvis i form av kompetenshöjande insatser eller lönesubventioner. Lönesubventioner kan leda till undanträngningseffekter, genom att en arbetsgivare väljer att anställa en subventionerad arbetssökande i stället för någon utan subvention. Dessa effekter är dock mindre, och behöver inte vara ett lika stort problem, om subventionen riktar sig till dem som har svagast ställning på arbetsmarknaden (Forslund & Vikström, 2011). Om det finns samhällsekonomiska effektivitetsvinster att göra genom att låta långtidsarbetslösa ta korttidsarbetslösas eller jobbytares platser kan alltså en viss undanträngning accepteras.

Under vissa omständigheter kan det också vara motiverat att rikta insatser mot vissa grupper av arbetsgivare. Det enskilda företags kostnader för att ha en ledig plats obesatt motsvarar ofta inte de fulla samhällsekonomiska kostnaderna för ett sådant misslyckande (Arbetsförmedlingen, 2014a). För företaget kan kostnaderna exempelvis inkludera produktionsbortfall, flaskhalsar, övertidskostnader, lägre effektivitet och sänkt kvalitet (Behrenz & Delander, 1996). För samhället tillkommer förlorade skatteintäkter, en risk för dämpad tillväxttakt och en ökad arbetslöshet (Gustavsson & Tydén, 2004). I de fall då en riktad insats från det offentliga kan förväntas minska vakanstiderna kan det därmed vara

motiverat att förstärka den offentliga servicen till dessa aktörer på skattebetalarnas bekostnad. Sådana insatser kan exempelvis bestå i att en i övrigt väl lämpad arbetssökande erbjuds en bristyrkesutbildning som krävs för en svårfylld vakans, eller att ett flyttningsbidrag tillhandahålls.

Att verka för en snabb tillsättning av platser och för att upprätthålla en god servicenivå gentemot arbetsgivare överlag kan också tänkas påverka deras benägenhet att använda och återvända till Arbetsförmedlingen. Detta kan, som diskuteras ovan, ha positiva externa effekter, dels eftersom den vakansinformation de bidrar med betingar ett värde för många arbetssökande och dels för att det möjliggör att Arbetsförmedlingen kan få ett inflytande över vilka som fyller platserna. Att däremot göra tillsättning av lediga platser i allmänhet till ett övergripande mål för den offentliga arbetsförmedlingens verksamhet vore sannolikt inte effektivt, med tanke på de stora undanträngningseffekter som skulle uppstå om det offentliga rekryteringsstödet till företagen hade utökats i stor skala.

Som genomgången ovan visat finns det flera sätt för arbetsmarknadsintermediärer att påverka arbetsmarknadens funktionssätt och därigenom sänka den långsiktigt hållbara arbetslösheten och öka sysselsättningen. En effektiviserad informationsspridning kan minska sökkostnader och därigenom sänka arbetslösheten. Trovärdiga mellanhänder kan motverka informationsasymmetrier och därigenom också potentiellt minska förekomsten av statistisk diskriminering. En omfördelning av resurser mellan arbetsmarknadens aktörer kan effektivisera resursutnyttjandet i ekonomin och ge positiva ekonomiska och sociala effekter. Vilket offentligt åtagande som är motiverat kan dock inte avgöras enbart utifrån resonemangen ovan utan måste baseras på bedömningar av de samhällsekonomiska intäkterna och kostnaderna i de enskilda reformerna. Sådana beslut kan inte heller helt frikopplas från normativa ställningstaganden om hur dessa intäkter och kostnader ska fördelas i samhället.

1.2 Hur kan Arbetsförmedlingens uppdrag förstås i termer av dessa funktioner?

Arbetsförmedlingens nuvarande uppdrag specificeras i den instruktion som utfärdades i samband med att den nya myndigheten bildades år

2008. Däri anges att "Arbetsförmedlingen ska verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att:

1. effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft,
2. prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden, samt
3. bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt." (SFS 2007:1030, s. 1)

Den första uppgiften kan sägas ta sikte på att sänka sökkostnader medan den tredje framförallt handlar om att öka arbetskraften storleken på och att effektivisera allokeringen av jobb och resurser på arbetsmarknaden. Uppgift nummer två kan inbegripa både insatser för att minska informationsasymmetrier mellan arbetsgivare och arbets sökande och att effektivisera resursallokeringen genom att rikta särskilda insatser mot grupper med svagaste ställning på arbetsmarknaden.

De tre funktionerna som beskrivits ovan återkommer även i andra formuleringar som reglerar myndighetens verksamhet. Beträffande att sänka sökkostnader ska Arbetsförmedlingen enligt instruktionen "aktivt inhämta information om lediga arbeten" (SFS 2007:1030, s. 1). Det saknas däremot en motsvarande skrivelse om att inhämta information om arbetssökande eller arbetslösa.

Vad gäller att minska informationsasymmetrier har Arbetsförmedlingen två roller. Dels ska den "säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring" (SFS 2007:1030, s. 1), vilket i första hand går ut på att tillförsäkra dem som finansierar försäkringen att ersättningstagarna lever upp till försäkringens grundvillkor. Dels ska myndigheten, som anges i punkt två ovan, prioritera grupper med svagare ställning på arbetsmarknaden, samt utforma sin verksamhet så att "den ökar mångfalden och motverkar diskrimineringen i arbetslivet" (SFS 2007:1030, s. 1). Detta görs bland annat med hjälp av validering av odokumenterad kunskap och – i betydligt större omfattning – tidsbegränsade lönesubventioner åt utsatta grupper, såsom särskilt anställningsstöd och nystartsjobb för långtidsarbetslösa och instegsjobb för vissa nyanlända invandrare (Sibbmark, 2014).

Lönesubventioner kan sägas ha både funktionen att erbjuda arbetsgivare en försäkran mot risken det kan medföra att anställa någon vars pro-

duktivitet är förknippad med osäkerhet, och funktionen att effektivisera allokeringen av resurser genom en omfördelning till mindre resursstarka arbetssökande. Instruktionen öppnar tydligt upp för att samhällsekonomiska överväganden kan låta sig göras. Visserligen ska Arbetsförmedlingens verksamhet utformas så att "den inte bidrar till att arbetstillfällen trängs undan /.../". Dock följs denna formulering omedelbart av förberhållet "/.../, såvida det inte kan anses arbetsmarknadspolitiskt motiverat" (SFS 2007:1030, s. 1). Funktionen att effektivisera resursallokeringen på arbetsmarknaden återspeglas också i uppgiften att utforma verksamheten så att "den leder till ökad geografisk och yrkesmässig rörlighet bland de arbetssökande" (SFS 2007:1030, s. 1). Till sist kan även den möjlighet som Arbetsförmedlingen enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring har att anvisa den som mottar arbetslöshetsersättning till deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program eller till att söka ett lämpligt arbete beskrivas som ett instrument för att effektivisera allokeringen av arbetskraft.

Det kan avslutningsvis noteras att de nu aktuella styrdokumenterna för Arbetsförmedlingen i stort sett saknar formuleringar om att prioritera resurser till arbetsgivare som har särskilt svårt att fylla sina vakanser. Sådana uppgifter har varit tydligare formulerade historiskt sett. I regleringsbrevet för Arbetsmarknadsverket år 2006, exempelvis, anges som ett av verksamhetsmålen att "[k]orta vakanstiden för lediga arbeten". Vidare heter det att "[d]e arbetsmarknadspolitiska programmen skall bidra till att motverka brist på arbetskraft." (Regeringen, 2006, s. 2). Den skarpaste formuleringen av liknande slag i de nu aktuella styrdokumenterna finns i 2014 års regleringsbrev. Där anges att "Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter ska stärkas", delvis med syftet "att underlätta för arbetsgivare som behöver rekrytera" (Regeringen, 2014, s. 4).

1.3 Är Arbetsförmedlingen dömd att misslyckas med sina nuvarande uppdrag?

Med avstamp i Akerlofs (1970) välkända teori om informationsasymmetrier har Larsen och Vesan (2012) formulerat en pessimistisk hypotes om den offentliga arbetsförmedlingens förmåga att utföra sitt uppdrag, baserad på resultat från intervjuer med ett 40-tal arbetsgivare i sex EU-länder. Hypotesen bygger på en tänkbar motsättning mellan tre av Arbetsförmedlingens ovan beskrivna uppgifter: att matcha arbetssökande

med arbetsgivare, att stödja och prioritera de arbetssökande som har svagast ställning på arbetsmarknaden och att kontrollera att de arbetssökande står till arbetsmarknadens förfogande.

Det kombinerade uppdraget gör enligt Larsen och Vesan att det är nästintill omöjligt för den offentliga arbetsförmedlingen att upprätthålla en förtroendefull relation gentemot arbetsgivare och arbetssökande. Eftersom förmedlingen har ett uppdrag att särskilt stödja de arbetslösa som har svagast ställning på arbetsmarknaden, och eftersom dessa måste registreras hos förmedlingen för att få rätt till arbetslöshetsersättning, har arbetsgivarna skäl att tro att förmedlingen, om den tillfrågas, inte kommer att föreslå de mest lämpade arbetssökande. Detta gör att arbetsgivare har skäl att undvika förmedlingen och i stället använda sig av andra sökkanaler. Enbart de som har så pass oattraktiva jobb att erbjuda att de inte lyckas rekrytera på något annat sätt kommer – i sista hand – att vända sig till den offentliga arbetsförmedlingen. Vetskapen om att de mer attraktiva jobben finns på annat håll gör att de arbetssökande som har starkare ställning på arbetsmarknaden inte heller har några skäl att vända sig till Arbetsförmedlingen. På sikt leder detta dubbelsidiga informationsasymmetriproblem till att enbart de svagaste arbetssökande och de minst attraktiva jobben kommer att återfinnas hos Arbetsförmedlingen. Situationen påminner om den som Akerlof (1970) förutspådde för en oreglerad marknad för begagnade bilar, på vilken till slut enbart de bilar med allra lägst kvalitet – citronerna – kommer att handlas. Larsen och Vesan menar vidare att den avgörande faktorn inte behöver vara de faktiska förhållandena utan aktörernas föreställningar om dem. De hänvisar till det så kallade Thomas-teoremet som gör gällande att ”om människor definierar situationer som verkliga blir de verkliga till sina konsekvenser” (2012, s. 476).

Om hypotesen stämmer kan det ha viktiga implikationer för hur arbetsmarknadspolitiken bör utformas, inte minst därför att det kan innebära att politiken snarare stjälper än hjälper dem som den riktar sig mot och att risken för statistisk diskriminering av arbetslösa ökar. Larsen och Vesan drar slutsatsen att den mest lovande åtgärden är att frigöra förmedlingen från matchningsuppdraget och låta den fokusera helt på att kontrolluppdraget och på att stödja dem som har svagast ställning arbetsmarknaden genom vägledning, anställningsstöd med mera.

Som framgår av genomgången tidigare i detta avsnitt är det dock inte uppenbart vilket utfall som kan förväntas på marknader som präglas av informationsasymmetriproblem. Det är inte omöjligt att det upprättas system för kvalitetssignalering och försäkring som motverkar problemen. På arbetsmarknaden skulle det kunna handla om exempelvis trovärdig registerdata, möjlighet till provanställning och tidsbegränsade anställningsstöd. Det är inte heller otänkbart att arbetsförmedlare gör bedömningen att en hög trovärdighet bland arbetsgivare på sikt är så pass viktigt för möjligheten att utföra sina andra uppdrag att de prioriterar att göra vad som krävs för att upprätthålla ett gott rykte. Dessa faktorer ges inte tillräckligt utrymme i Larsen & Vesans analys och det är därför inte självklart vilken betydelse de mekanismer som deras analys baseras på i praktiken har för utfallet på arbetsmarknaden.

I de följande två avsnitten undersöks i vilken utsträckning hypotesens förväntningar stämmer in på det svenska fallet; först från arbetsgivarsidan och därefter från arbetssökarsidan.

2. Är det enbart de sämsta jobben som anmäls till Arbetsförmedlingen?

I DETTA AVSNITT UNDERSÖKS om de förväntningar vad gäller arbetsgivarernas beteende som följer från hypotesen om Arbetsförmedlingens oförmåga att övervinna det dubbelsidiga informationsasymmetriproblemet stämmer in på dagens svenska arbetsmarknad. Det undersöks också om situationen, som hypotesen förbådar, har förändrats till det sämre under det senaste decenniet i takt med att Arbetsförmedlingens kontrolluppdrag samt uppdraget att särskilt stödja dem som har svagast ställning på arbetsmarknaden har skärpts (Arbetsförmedlingen, 2014b). Efter denna undersökning följer en genomgång av några av faktorer som kan tänkas spela roll för hur mycket arbetsgivarna vänder sig till Arbetsförmedlingen.

2.1 Jobben hos Arbetsförmedlingen och jobben i ekonomin – en jämförelse

Enligt hypotesens förväntningar är det mindre eftertraktade jobb hos mindre eftertraktade arbetsgivare som kommer att dominera bland de platser som anmäls till Arbetsförmedlingen eftersom mer eftertraktade platser har bättre förutsättningar att fyllas på genom andra rekryteringskanaler. Attraktiviteten hos ett jobb avgörs naturligtvis till stor del av faktorer som kan knytas till relationen mellan den enskilde sökanden och det enskilda jobbet, såsom arbetsplatsens geografiska placering, kultur och medarbetare, eller tjänstens specifika innehåll. Det är emellertid också rimligt att tro att det finns systematiska skillnader mellan yrken vad gäller hur eftertraktade de är i den genomsnittliga arbetsökandens ögon. Studien fokuserar på fyra faktorer som på olika sätt representerar hur eftertraktat ett yrke kan tänkas vara. Dessa är det genomsnittligt antalet sjukskrivningsdagar per anställd och år, andelen av de anställda i yrket som anser att de är nöjda med sitt arbete i stort, nivån på kvalifikationskraven för yrket samt den genomsnittliga

månadslönen i yrket¹⁰. Analysen inkluderar också ett antal andra yrkeskaraktäristika som kan förväntas ha betydelse för hur sannolikt det är att en ledig plats rekryteras via Arbetsförmedlingen. Tre yrken har uteslutits ur samtliga analyser då ”mycket tyder på att den omfattande volymen av anmälda platser inom dessa yrken innebär en överskattning av det verkliga personalbehovet”¹¹ (Arbetsförmedlingen, 2013c). Militära yrken och ett fåtal yrken med mycket få anställda har utelämnats på grund av databrist¹².

I ett första steg redovisas det genomsnittliga värdet för en rad olika yrkeskaraktäristika hos de lediga platser¹³ som anmälades till Arbetsförmedlingen under de två perioderna 2003–2005 och 2010–2012¹⁴. Skattningarna redovisas i tabell 2.1 nedan, tillsammans med uppgifter om hur platserna fördelar sig mellan nio övergripande yrkeskategorier. Som jämförelsegrupp redovisas värden för samtliga pågående anställningar i den svenska ekonomin under samma tidsperiod. Jämförelsegruppen representerar alltså samtliga de nyanställningar som har lett fram till

10 Analysen sker på SSYK3-siffernivå. Data för antalet sjukskrivningsdagar per anställd och år avser 2012 och inhämtas från Försäkringskassan (2014b). Data om andelen nöjda med arbetet i stort kommer från Arbetsmiljöundersökningen 2011 som produceras av SCB (2014b) för Arbetsmiljöverkets räkning. I de fall en andel inte har skattats för yrket på SSYK3-nivå används den på SSYK2-nivå och i något fall den på SSYK1-nivå. Månadslön hämtas ur SCBs lönestrukturstatistik (2014g) och avser genomsnittet för 2012 för åldrarna 16–64, samtliga sektorer. Den fyrgradiga kvalifikationsskalan baseras på SSYK96-klassificeringen av svenska yrken.

11 År 2012 stod de tre yrkena företags säljare (SSYK4-kod 3415), telefonförsäljare (5227) samt torg- och marknadsförsäljare (9110) ensamma för en femtedel av samtliga anmälda platser trots att de enbart utgör 2,5 procent av sysselsättningen. Arbetsförmedlingen (2013c) pekar på att problem med dubletter bland de anmälda platserna har varit särskilt stora i dessa yrken. Problemen har minskat efter att reglerna för annonsering har skärpts, men att inkludera yrkena i analyser som täcker hela perioden vore olämpligt då granskningar har visat att andelen dubletter i försäljningsyrken i vissa perioder har uppgått till så mycket som 44 procent.

12 Chefstjänstemän i intresseorganisationer (SSYK3-kod 112), fotomodeller m.fl. (521), fiskare och jägare (615), konsthantverkare i trä, textil, läder m.m. (733), garvare, skinnberedare och skomakare (744) samt däckspersonal (834) har uteslutits på grund av databrist. Sammanlagt utgör dessa yrken enbart en promille av arbetskraften (SCB, 2014l).

13 Studiens analyser av lediga platser baseras i de flesta fall på Arbetsförmedlingens arbetsgivarundersökning som utförs månatligen sedan 2001 med ett urval som har varierat mellan cirka 1 500 och 3 000 arbetsgivare. I populationen ingår ej återtagna platser med en varaktighet på över tre månader och med en arbetstid som är dagtid, skiftarbete eller schemalagd. För en detaljerad beskrivning, se Arbetsförmedlingen (2014i).

14 Treårsperioderna är valda för att öka träffsäkerheten i skattningarna och för att de samtidigt ligger i var sin ände av det tidsintervall inom vilket de data som studeras har enhetliga yrkes- och branschklassificeringar.

den sammansättning av arbetskraften som gällde vid tidpunkten, oavsett när dessa nyanställningar ägde rum. Detta innebär att jämförelsen görs mellan ett flöde (anmälda platser) och ett bestånd (anställningar). Ett sådant upplägg är inte optimalt men det är det bästa som tillgängliga data möjliggör¹⁵.

Från Larsen och Vesans hypotes kan det formuleras en förväntan om att en jämförelse av skattningarna skulle visa på att de jobb som anmäls till Arbetsförmedlingen kännetecknas av fler sjukskrivningsdagar, lägre nöjdhet, lägre kvalifikationskrav och lägre månadslön än det genomsnittliga jobbet i ekonomin. Det kan också förväntas att denna skillnad skulle ha förstärkts under den period då Arbetsförmedlingen har reformerats i riktning mot att särskilt stödja de arbetssökande som har svagast förankring på arbetsmarknaden (se avsnitt 1). Skattningarna i tabell 2.1 tyder dock på att det i själva verket är precis tvärtom. Det genomsnittliga jobbet som har anmälts till Arbetsförmedlingen återfinns i ett yrke som har lägre antal sjukskrivningsdagar, högre nöjdhet, högre kvalifikationskrav och högre lön än i ekonomin i stort vid samma tidsperiod. Mellan 2003–2005 och 2010–2012 har genomsnittet för alla fyra yrkeskaraktäristikan dessutom förbättrats mer bland de anmälda platserna än i ekonomin i sin helhet. Exempelvis krävde 32,9 procent av platser som anmäldes till Arbetsförmedlingen 2010–2012 en minst treårig eftergymnasial utbildning.

Motsvarande siffra för samtliga pågående anställningar i ekonomin var 22,9 procent. Mellan 2003–2005 och 2010–2012 ökade andelen anmälda platser med detta krav med 5,7 procentenheter. Det är en klart högre ökning än den på 1,4 procentenheter som ägde rum i ekonomin under samma period. Skillnaden i förändring – i tabellen benämnd ”diff.-i-diff.” – var alltså 3,7 procentenheter till de anmälda platsernas fördel. En liknande utveckling kan ses beträffande månadslön, sjukskrivningsdagar och nöjdhetstal. Det är visserligen naturligt att förändringar av egenskaper i ett flöde (anmälda platser som förväntas leda till nyanställningar) går snabbare än förändringar i motsvarande bestånd (samtliga anställda i

¹⁵ En mer idealisk jämförelse hade varit den mellan de platser som anmäls till Arbetsförmedlingen under en period och samtliga de lediga platser som har utlysts i ekonomin under samma period. Tyvärr saknas data på yrkesnivå över samtliga lediga platser.

Tabell 2.1 Yrkesegenskaper hos anmälda lediga platser respektive anställda i ekonomin, 2003–2005 och 2010–2012 Procent

	Platser anmälda till Arbetsförmedlingen			Anställda i ekonomin		
	2003–2005	2010–2012	Diff. 2003–2005	2010–2012	Diff. 2003–2005	Diff. i-diff.
Andel anställda 16–24 år	9,3	7,6	-1,7	9,2	9,2	0,0
Andel anställda i offentlig regi	33,9	31,7	-2,2	28,7	28,6	-0,1
Antal sjukskrivningsdagar per person (dagar)	6,82 dgr	6,26 dgr	-0,57 dgr	6,91 dgr	6,85 dgr	-0,06 dgr
Andel nöjda med arbetet i stort	74,7	76,5	1,7	73,8	74,2	0,4
Kvalifikationskrav						
Nivå 1: Inga eller låga utbildningskrav	5,4	3,4	-2,0	6,5	6,3	-0,2
Nivå 2: Gymnasial samt eftergymnasial utbildning, < 2 år	44,1	35,2	-8,9	52,8	51,0	-1,8
Nivå 3: Praktisk eller yrkesspecifik eftergymnasial utbildning, 2–3 år	22,8	28,4	5,7	17,9	18,4	0,5
Nivå 4: Teoretisk eftergymnasial utbildning, ≥ 3 år	27,8	32,9	5,2	22,9	24,3	1,4
Månadslösn (genomsnitt, kr)	28 958 kr	30 813 kr	1 855 kr	29 577 kr	29 930 kr	353 kr
Automatiseringspotential (2013)	49,5	47,4	-2,2	53,7	52,5	-1,1
Täthet (anmälda platser per arbetsökande)	11,0	11,9	0,8	9,0	9,3	0,3
Förändring i antal anställda 2012–2001	15,5	17,2	1,7	13,3	17,5	4,2
Yrkesområde (SSYK1)						
Chefsyrken	3,6	4,5	0,9	6,0	6,5	0,6
Krav på fördjupad högskolekompetens	24,2	28,5	4,3	16,9	17,7	0,9
Krav på högskolekompetens eller motsvarande	22,8	28,4	5,7	17,9	18,4	0,5
Administration och kundtjänst	8,0	6,7	-1,3	10,1	8,7	-1,4
Service, omsorgs- och försäljningsarbete	22,9	17,7	-5,3	21,0	21,7	0,7
Lantbruk, trädgård, skogsbruk, fiske	0,9	0,5	-0,4	0,8	0,9	0,1
Byggsverksamhet och tillverkning	6,8	5,8	-1,0	9,7	9,7	0,0
Maskinell tillverkning och transport m.m.	5,4	4,5	-0,9	11,2	10,1	-1,1
Krav på kortare utbildning eller introduktion	5,4	3,4	-2,0	6,5	6,3	-0,2

Somliga differenser är signifikanta med $p < 0,01$. Tack vare det stora urvalet ($n = 185\ 384$) är standardfelet för skattningarna försumbara och redovisas därför inte. Uppgifter är på yrkesnivå, i regel på SSYK3 men i vissa fall SSYK2. Avser om inget annat anges egenskaper hos 105 yrken år 2012.

Källa: Uppgifter om anmälda platser kommer från Arbetsförmedlingens arbetsgivarundersökning (2014c). Uppgifter om fördelningen av anställda mellan yrken i ekonomin kommer från SCBs Företagsdatabasen (2014e).

ekonomin). Den samlade bilden från denna inledande studie kan emellertid inte sägas ge något direkt stöd åt hypotesen att det i första hand är de minst eftertraktade lediga jobben som återfinns hos Arbetsförmedlingen och att detta mönster skulle ha förstärkts under det senaste decenniet.

I ett andra steg undersöks om kopplingarna mellan yrkenas överrepresentation hos Arbetsförmedlingen och lönen, kvalifikationsnivån och nöjdhetstalet kvarstår när sambanden isoleras från andra faktorer som också kan tänkas påverka sannolikheten att arbetsgivaren efterfrågar Arbetsförmedlingens tjänster¹⁶. Kontrollvariablerna är *andelen unga (16–24 år)*¹⁷ i yrket, *andelen anställda i statlig förvaltning*¹⁸ i yrket, yrkets *automatiseringspotential*¹⁹, *tätheten*²⁰ på yrkets specifika arbetsmarknad samt *tillväxten*²¹ i yrket. I den regressionsanalys som redovisas i tabell

16 Variabeln för sjukskrivningsdagar utesluts ur dessa modeller då den korrelerar starkt med nöjdhetsvariabeln och är tänkt att representera en snarlik yrkeskaraktäristika.

17 Andelen unga i yrket kommer bland annat att till viss del fånga att personalomsättningen i yrken med många unga tenderar att vara högre än i andra yrken, vilket påverkar hur ofta en given plats behöver fyllas på nytt.

18 Enligt förordning (1984:819) om statliga platsanmälningar måste myndigheter under regeringen som utanför myndigheten söker personal till en ledig anställning med några undantag anmäla detta till Arbetsförmedlingen.

19 En förekommande föreställning om Arbetsförmedlingen är att den i första hand är inriktad mot jobb med den typ av monotona och enkla arbetsbeskrivningar som kännetecknar en för datoriserad industriell produktion (se till exempel Silfverstolpe, 2014a). Ekonomerna Frey och Osborne (2013) har låtit bedöma i vilken grad varje yrke på den amerikanska arbetsmarknaden präglas av så kallade flaskhalsar för datorisering, det vill säga faktorer som begränsar sannolikheten att yrket kommer att rationaliseras bort genom datorisering. Fölster (2014) har tillämpat dessa bedömningar på den svenska yrkesklassificeringen. Jag inkluderar indexet från Fölster (2014) för att utvärdera om faktorer som utgör sådana flaskhalsar – exempelvis kreativitet, fingerfärdighet och förmåga till omsorg – är förknippade med en högre eller lägre benägenhet för rekrytering via Arbetsförmedlingen.

20 När antalet arbetssökande som konkurrerar om en viss vakans minskar så ökar den så kallade tätheten på arbetsmarknaden och en tänkbar konsekvens blir att det är svårare att fylla vakansen. Eftersom Arbetsförmedlingens bristyrkesprognoser inte täcker samtliga yrken använder jag tätheten som en indikator på svårigheten att hitta tillräckligt antal kvalificerade sökande till en vakans. Ju större svårighet, desto större är benägenhet att annonsera i fler kanaler (Russo, Rietveld, Nijkamp, & Gorter, 2000), inklusive, kan det tänkas, Arbetsförmedlingen. Ett vanligt mått på täthet är $V/U = (\text{kvarstående vakanser per kvarstående arbetslösa})$. Jag beräknar V/U -kvoten för 20 yrkesgrupperingar som tillsammans täcker in samtliga yrken och som redovisas i Arbetsförmedlingens registerdata över platser och sökande. Den sökandes yrkestillhörighet baseras på det huvudsakliga önskemål som har registrerats i databasen. Skattningen avser månadsnitt för 2010–2013.

21 Variabeln indikerar den relativa förändringen i antalet anställda inom yrket mellan 2001 och 2012, uttryckt i procent. Yrken med hög tillväxttakt kan tänkas ha ytterligare motiv att bredda sitt sökande utöver en tänkbar brist på sökande. Ett skäl kan vara önskemål om en snabb rekryteringsprocess, något som ofta lyfts fram som ett motiv för att välja Arbetsförmedlingen (Riksrevisionen, 2010).

Tabell 2.2 Yrkeskaraktäristika och överrepresentation hos Arbetsförmedlingen, 2010–2012

	Relativrisk (RR)
Andel nöjda med arbetet i stort	0,0166 (0,0124)
Kvalifikationskrav	0,452*** (0,158)
Månadslön (log.)	-1,243*** (0,358)
Andel anställda 16–24 år	2,179 (1,318)
Andel anställda i statlig förvaltning	-0,785* (0,408)
Automatiseringspotential	-0,0331 (0,326)
Täthet (anmälda platser per sökande)	2,211** (0,868)
Förändring i anställda 2001–2012	0,0441 (0,115)
Intercept	10,96*** (3,616)
Observationer	102
Justerat R2	0,289

OLS-regression. Standardfel inom parentes. *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$. Relativrisken (RR) är beräknad som kvoten mellan yrkets andel av anmälda platser och yrkets andel av anställningar i ekonomin 2010–2012. Ett fåtal små yrken har exkluderats på grund av databrist
Källa: Se fotnoter 10, 13, 19 och 20.

2.2 studeras sannolikheten – här mätt som den relativa risken – för att ett yrke upptar en större andel av de anmälda platserna än yrkets andel av samtliga platser i ekonomin under perioden 2010–2012²².

De koefficienter som skattas i modellen tyder på ett signifikant negativt samband mellan (logaritmerad) månadslön och överrepresentation

²² Relativrisken för yrket $s = (\text{yrkets andel av totala anmälda platser}) / (\text{yrkets andel av totala anställda})_s$.

hos Arbetsförmedlingen, samt ett signifikant positivt samband mellan kvalifikationsnivå och överrepresentation²³. Det tycks alltså vara yrken med relativt höga kvalifikationskrav och relativt låga löner som är mest överrepresenterade hos Arbetsförmedlingen. Inget signifikant samband kan identifieras mellan överrepresentation och andel som är nöjda med arbetet i stort. Bland kontrollvariablerna uppvisar endast variabeln för täthet ett signifikant samband. Yrkesgrupper för vilka antalet arbets sökande per vakans är relativt få tycks alltså vara mer överrepresenterade hos Arbetsförmedlingen. I tabell 2.3 nedan presenteras en lista över de 20 mest överrepresenterade respektive mest underrepresenterade yrkena. Det är tydligt att yrken som kräver minst tvåårig eftergymnasial utbildning dominerar bland de yrken som är mest överrepresenterade (dessa yrken har en SSYK-kod som inleds med 2 eller 3).

2.2 Efterfrågan på Arbetsförmedlingens stödtjänster

I en tredje analys undersöks sambanden mellan ovanstående yrkeskarakteristika och tre andra indikatorer som kan kopplas till efterfrågan på Arbetsförmedlingens tjänster, *givet att arbetsgivaren har anmält en plats*. Arbetsförmedlingens arbetsgivarundersökning, som analysen baseras på, omfattar enbart arbetsgivare som har inkommit med en order som uppfyller vissa kriterier (se fotnot 13). Det är därmed till denna population som undersökningen är avgränsad och resultaten är således inte generaliserbara till samtliga arbetsgivare som söker arbetskraft. Svaren på tre olika enkätfrågor ur arbetsgivarundersökningen undersöks: 1) huruvida arbetsgivaren gjorde en överenskommelse med Arbetsförmedlingen om att få matchningsstöd, det vill säga få förslag på lämpliga arbetssökande, 2) huruvida arbetsgivaren använde någon annan rekryteringskanal utöver Arbetsförmedlingen²⁴, och 3) huruvida arbetsgivaren uppgav problem med matchningen eller med de arbetssökande som föreslagits eller anvi-

23 Relativrisken är en kvot som i princip kan anta ett oändligt stort värde vilket fick till följd att en tydlig outlier, speciallärare, noterades i en preliminär analys. I den redovisade analysen har relativrisken för detta yrke därför trunckerats till det näst högsta observerade värdet. Resultaten av de två analyserna är snarlika.

24 Svartalternativen som erbjuds har förändrats något under åren, men alternativen "annons i dags- eller fackpress", "rekryteringsföretag", "egna kontakter/kontaktat arbetssökanden direkt", "intern annonsering", "annonsering via internet" och "annat" har funnits med sedan frågan började ställas år 2006.

Tabell 2.3 De 20 mest överrepresenterade och mest underrepresenterade yrkena hos Arbetsförmedlingen 2010–2012

20 yrken med störst överrepresentation hos Arbetsförmedlingen

SSYK	Yrke	RR
234	speciallärare	4,43
512	storkhushålls- och restaurangpersonal	2,97
514	frisörer och annan servicepersonal, personliga tjänster	2,88
332	andra lärare och instruktörer	2,74
741	slaktare, bagare, konditorer m.fl.	2,57
249	psykologer, socialsekreterare m.fl.	2,39
331	förskollärare och fritidspedagoger	2,18
341	säljare, inköpare, mäklare m.fl.	2,13
232	gymnasielärare m.fl.	2,12
233	grundskollärare	2,11
221	specialister inom biologi, jord- och skogsbruk m.m.	2,02
343	redovisningsekonomer, administrativa assistenter m.fl.	1,80
213	dataspecialister	1,69
214	civilingenjörer, arkitekter m.fl.	1,65
212	matematiker och statistiker	1,63
322	sjukgymnaster, tandhygienister m.fl.	1,63
412	bokförings- och redovisningsassistenter	1,56
347	tecknare, underhållare, professionella idrottsutövare m.fl.	1,54
243	arkivarier, bibliotekarier m.fl.	1,42
312	datatekniker och dataoperatörer	1,39

20 yrken med störst underrepresentation hos Arbetsförmedlingen

SSYK	Yrke	RR
613	växtodlare och djuruppfödare, blandad drift	0,22
827	maskinoperatörer, livsmedelsindustri m.m.	0,22
711	gruv-, bergarbetare och stenhuggare	0,21
121	verkställande direktörer, verkschefer m.fl.	0,20
344	tull-, taxerings- och socialförsäkringstjänstemän	0,20
348	pastorer	0,19
734	grafiker m.fl.	0,19
824	maskinoperatörer, trävaruindustri	0,17
822	maskinoperatörer, kemisk-teknisk industri	0,16
933	godshanterare och expressbud	0,16
825	maskinoperatörer, grafisk industri, pappersvaruindustri	0,15
415	brevbärare m.fl.	0,15
919	övriga servicearbetare	0,14
111	högre ämbetsmän och politiker	0,12
831	lokförare m.fl.	0,09
813	processoperatörer, glas och keramiska produkter	0,09
812	processoperatörer vid stål- o metallverk	0,08
814	processoperatörer, trä- och pappersindustri	0,08
932	handpaketerare och andra fabriksarbetare	0,07
829	övriga maskinoperatörer och montörer	0,01

Relativrisken (RR) är beräknad som kvoten mellan yrkets andel av anmälda platser och yrkets andel av anställda i ekonomin 2010–2012. Ett antal små yrken har utelämnats, se fotnoter 10–11.

Källor: Arbetsförmedlingens arbetsgivarundersökning (2014c) och SCB (2014).

sats som ett skäl till att denne är missnöjd med eller har litet förtroende för Arbetsförmedlingen²⁵. I diagram 2.1 nedan presenteras hur svaren på dessa frågor utvecklades i urvalet under undersökningsperioden.

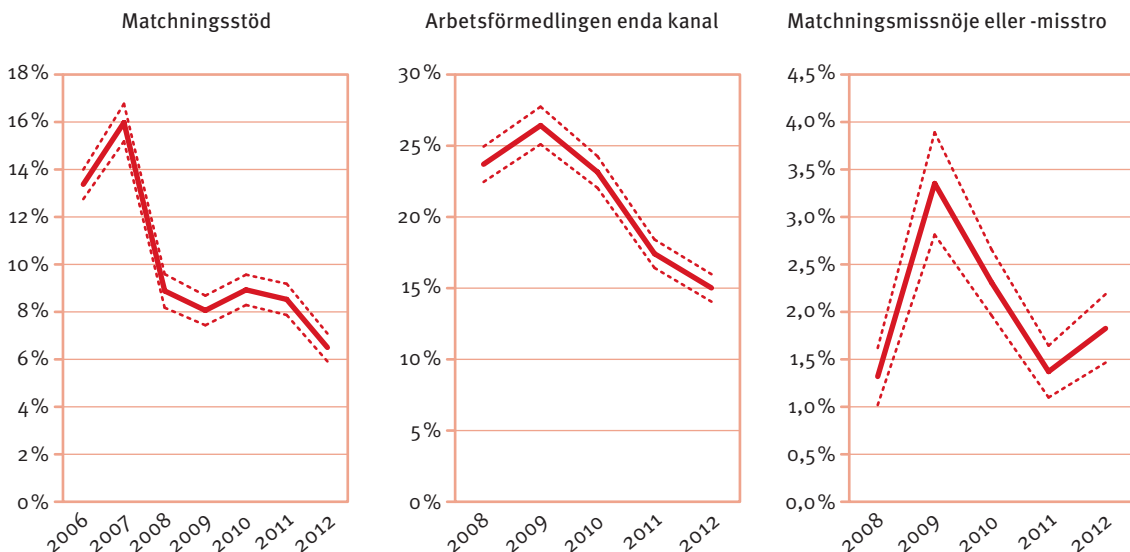
För att underlätta jämförelser av betydelsen av olika yrkeskaraktäristika mellan modellerna har variablerna omkodats till uttömmande och icke överlappande kategorier. För varje variabel gäller att en av kategorierna utgör referenskategori. De resultat som redovisas betecknar den skillnad som följer av att tillhöra den studerade kategorin i stället för att tillhöra referenskategorin på oddskvoten för att svara ja i stället för nej på den studerade frågan²⁶.

En oddskvot (OR) för två grupper som är lika med 1 betyder att de två grupperna uppvisar samma sannolikhet att svara ja på frågan. Ju större (mindre) oddskvoten är än 1, desto högre (lägre) är sannolikheten för dem som finns i den studerade kategorin jämfört med dem som finns i referenskategorin (Pampel, 2000). Koefficienten 0,53 för variabeln kvalifikationsnivå 4 i modellen för matchningsstöd i tabell 2.4 kan således tolkas som att oddsen för att ingå en överenskommelse med Arbetsförmedlingen om att få förslag på arbetssökande är 47 procent lägre om den plats som ska fyllas ställer krav på minst treårig teoretisk eftergymnasial utbildning än om platsen har inga eller låga utbildningskrav (vilket utgör referenskategorin). Även för yrken på kvalifikationsnivå 3 är det skattade sambandet negativt, om än inte lika starkt och inte signifikant. Detta samband skulle kunna tolkas som att arbetsgivarna har lägre förtroende för att arbetsförmedlarna kan föreslå lämpliga arbetssökanden om den plats som ska fyllas ställer högre kvalifikationskrav. Liknande negativa, och för de flesta kategorier signifikanta, samband skattas för månadslön och nöjdhet. Desto högre lön och desto högre genomsnittlig

25 Sedan juli 2008 frågas varje arbetsgivare som är missnöjd med Arbetsförmedlingens hantering av ordern i fråga om orsaken till missnöjet. Sedan 2009 ställs också frågor om arbetsgivarens förtroende för Arbetsförmedlingen och om orsakerna till ett eventuellt litet förtroende. Dessa frågor har dock inte ställts varje månad. För att utöka storleken på urvalet inkluderas samtliga arbetsgivare som har fått någon av dessa två frågor. Till gruppen med matchningsproblem räknas alla som har uppgett sådana på minst en av frågorna.

26 Oddsen för att något ska inträffa beräknas som sannolikheten för att det ska inträffa dividerat med sannolikheten för att det inte ska inträffa ($\text{Odds} = P/(1-P)$). Oddskvoten (OR) för grupp 1 och grupp 2 utgör kvoten mellan oddsen för grupperna ($\text{OR} = \text{Odds}_1/\text{Odds}_2$). Inspiration till denna undersökningsdesign har hämtats från Bachmann and Baumgarten (2013).

Diagram 2.1 Tre indikatorer på arbetsgivarnas efterfrågan på Arbetsförmedlingens tjänster



Andel av samtliga anmälda platser i 105 yrken. Resultaten är viktade efter urvalssannolikheter. 95-procentiga konfidensintervall.
Källa: Arbetsförmedlingens arbetsgivarundersökning (2014c).

nöjdhet ett yrke har, desto lägre är sannolikheten att en arbetsgivare anser sig ha behov av att få förslag på sökanden från Arbetsförmedlingen. Ett annat intressant samband som kan utläsas från modell 1 är att när det finns färre yrkesmatchade sökande per vakans är arbetsgivarnas benägenhet att be Arbetsförmedlingen om förslag lägre. Den kanske mest rimliga tolkningen av detta resultat är att arbetsgivare som förväntar sig att få ta emot ett stort antal ansökningar är mer intresserade av att få Arbetsförmedlingens hjälp med att göra ett första urval.

Att koefficienterna för åren innan referensåret 2012 alla är större än 1 tyder på att arbetsgivare, också när man kontrollerar för yrke, bransch och riksområde, har blivit något mindre benägna att komma överens med Arbetsförmedlingen att få förslag på arbetssökande. Vad gäller be-

Tabell 2.4 Logistisk analys av yrkesfaktorer samband med arbetsgivares efterfrågan på Arbetsförmedlingens tjänster

	(M1)	(M2)	(M3)
	Matchningsstöd	AF enda rekryteringskanal	Matchningsproblem
	Oddsquot (OR)	Std. Fel	Oddsquot (OR)
	Std. Fel	Std. Fel	Std. Fel
Förändring Anställda 2001–12			
Minskning > 50 %	0,932 (0,142)	0,520*** (0,129)	1,555 (0,890)
Minskning 25–50 %	0,732*** (0,0679)	0,840* (0,0832)	1,007 (0,309)
Inom ± 25 % förändring	<i>Referenskategori</i>		
Ökning 25–50 %	1,007 (0,0469)	0,986 (0,0526)	0,933 (0,109)
Ökning > 50 %	0,815** (0,0802)	0,802*** (0,0781)	0,536** (0,151)
Kvalifikationsnivå			
<i>Referenskategori</i>			
Nivå 1	1,111 (0,119)	0,816 (0,102)	1,149 (0,349)
Nivå 2	0,876 (0,163)	0,927 (0,201)	0,715 (0,350)
Nivå 3	0,533*** (0,0985)	0,807 (0,171)	0,405* (0,219)
Täthet (V/U)			
<i>Referenskategori</i>			
< 3 %	0,942 (0,0484)	1,324*** (0,0935)	1,082 (0,167)
3–5 %	0,653*** (0,0469)	1,304*** (0,114)	1,080 (0,198)
5–10 %	0,834* (0,0892)	1,532*** (0,189)	1,165 (0,307)
10–25 %	0,420*** (0,0736)	1,229 (0,224)	1,021 (0,373)
> 25 %			
Automatiseringspotential			
<i>Referenskategori</i>			
< 10 %	1,074 (0,112)	1,076 (0,0983)	1,749* (0,527)
10–25 %	1,131 (0,128)	1,102 (0,119)	1,263 (0,390)
25–50 %	1,115 (0,134)	0,756** (0,0890)	1,286 (0,448)
50–75 %	1,302** (0,153)	0,724*** (0,0832)	1,446 (0,492)
> 75 %			
Månadslön			
<i>Referenskategori</i>			
< 25 tkr	1,003 (0,0544)	0,680*** (0,0448)	0,974 (0,147)
25–30 tkr	0,761** (0,0810)	0,424*** (0,0520)	0,852 (0,242)
30–40 tkr	0,876 (0,128)	0,297*** (0,0474)	1,681 (0,723)
40–50 tkr	0,562*** (0,117)	0,240*** (0,0493)	0,662 (0,313)
> 50 tkr			

Nöjdhet								
<60 %	Referenskategori							
60–70 %	0,634***	(0,0815)	0,580***	(0,0860)	0,814	(0,272)		
70–75 %	0,504***	(0,0687)	0,562***	(0,0911)	0,604	(0,222)		
75–80 %	0,498***	(0,0727)	0,406***	(0,0702)	0,683	(0,263)		
>80 %	0,400***	(0,0639)	0,268***	(0,0502)	0,541	(0,233)		
År								
2006	1,644***	(0,0989)						
2007	1,933***	(0,119)						
2008	1,047	(0,0739)	1,692***	(0,0920)	0,591***	(0,0936)		
2009	1,059	(0,0727)	1,944***	(0,105)	1,621***	(0,225)		
2010	1,196***	(0,0802)	1,601***	(0,0836)	1,116	(0,146)		
2011	1,172**	(0,0810)	1,178***	(0,0635)	0,676***	(0,0992)		
2012	Referenskategori							
Intercept	0,245***	(0,0472)	1,888***	(0,399)	0,0697***	(0,0357)		
Dummies för näringsgren och riksområde	Ja	Ja						
Observationer	145 445		82 224		74 978			

Standardfel inom parentes. *** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1. Deskri
 Källa: Se fotnoter 10, 13, 19 och 20.

nägenheten att helt förlita sig på Arbetsförmedlingen för sitt rekryteringsbehov (modell 2) finns motsvarande negativa samband med genomsnittslön och nöjdhetstal. Dessa två faktorer tycks dessutom ha större betydelse i modell 2 än för frågan om matchningsstöd modell 1. Inget negativt samband mellan kvalifikationsnivå och rekrytering via enbart Arbetsförmedlingen kan påvisas. I modell 3 studeras oro för och erfarenhet av matchningsproblem. Här bidrar det faktum att det är en liten andel i urvalet som har upplevt eller oroas av matchningsproblem till att de flesta skattningar inte uppnår de konventionella konfidensnivåerna för statistisk signifikans. Det mest intressanta resultatet i denna modell är att det finns indikationer på ett måhända något kontraintuitivt negativt samband mellan yrkets kvalifikationsnivå och sannolikheten att uppleva eller förvänta matchningsproblem.

Resultaten från analyserna ovan kan med avseende på hypotesen om problemen med dubbelsidig informationsasymmetri sammanfattas som följer. De lediga platser som anmäls till Arbetsförmedlingen är beträffande sjukskrivningsdagar, andel nöjda med arbetet i stort, den genomsnittliga månadslönen samt yrkets kvalifikationskrav mer attraktiva än den genomsnittliga anställningen i den svenska ekonomin. Denna överrepresentation av attraktiva jobb har därtill ökat under det senaste decenniet. Bägge dessa observationer går tvärt emot hypotesens förväntning om att det i första hand är de sämsta jobben som anmäls till Arbetsförmedlingen. När de olika yrkesegenskapernas skattade samband med överrepresentation hos Arbetsförmedlingen isoleras från varandra samt en rad andra faktorer visar resultaten att höga kvalifikationskrav tycks samvariera med en större benägenhet för arbetsgivare att anmäla en ledig plats till Arbetsförmedlingen. Allt annat lika tycks det emellertid finnas ett negativt samband mellan genomsnittslönen i ett yrke och graden av överrepresentation hos Arbetsförmedlingen. Resultaten från den tredje omgången analys tyder på att arbetsgivarna är mindre benägna att be Arbetsförmedlingen om hjälp att få förslag på sökanden till yrken med hög lön och högt nöjdhetstal. Detta kan tyda på att det är lättare att hitta personer som är villiga att ta dessa jobb utan matchningsstöd. Ett motsvarande samband finns för högkvalificerade jobb. Detta kan tyda på att arbetsgivarna förväntar sig att arbetsförmedlarna inte kommer att ha möjlighet att föreslå kvalificerade sökanden eller att de

kommer att föreslå personer som inte lämpar sig för jobbet. En annan tänkbar förklaring till sambandet är att arbetsgivare är mer benägna att be Arbetsförmedlingen om hjälp med urval när det förväntade antalet ansökningar är högre.

I detta sammanhang är det dock särskilt intressant att peka på att mängden rapporterade matchningsproblem över lag är mycket lågt och att det inte tycks finnas något positivt samband mellan jobbets kvalifikationsnivå och sannolikheten att arbetsgivaren rapporterar ett matchningsproblem. Detta kan tyda på att arbetsförmedlarna i själva verket uppmärksammar arbetskraftens heterogenitet och är restriktiva i att föreslå eller anvisa tydligt olämpliga arbetssökanden. Det faktum att andelen som rapporterar eller förväntar sig matchningsproblem är väsentligt högre bland dem som söker arbetskraft med låga eller inga utbildningskrav (4,6–5,4 procent) kan tyda på att arbetsförmedlaren har svårare för att avgöra, eller möjligen fäster mindre vikt vid att bedöma, lämpligheten hos den tilltänkte sökanden till jobb som har färre observerbara kvalifikationskriterier. Samtidigt noteras alltså jämförelsevis få *faktiska* matchningsproblem bland dem som söker arbetskraft med höga kvalifikationer (0,9–1,2 procent för nivå 3 och 4). Denna uppgift borde kunna undanröja delar av den oro som kan tänkas finnas bland dessa arbetsgivare kring vilka arbetssökande som Arbetsförmedlingen tenderar att föreslå, och som kan tänkas speglas i den mer begränsade benägenheten i denna grupp att be Arbetsförmedlingen om förslag på sökanden.

2.3 Vilka faktorer kan påverka efterfrågan på Arbetsförmedlingens tjänster?

Resultaten ovan vad gäller lön, nöjdhet och efterfrågan på matchningsstöd tyder på att några av de mekanismer som Larsen och Vesan diskuterar har betydelse också för Arbetsförmedlingen i Sverige. Samtidigt vore det missvisande att beskriva Arbetsförmedlingen som en marknadsplats för enbart dåliga jobb. Detta i synnerhet med hänvisning till att jobb med högre kvalifikationskrav tenderar att anmälas i större utsträckning än jobb med låga eller inga utbildningskrav.

Det kan därför finnas anledning att göra en genomgång – om än inte en tillnärmelsevis uttömmande sådan – av faktorer som kan tänkas påverka efterfrågan på Arbetsförmedlingens tjänster, särskilt hos de

arbetsgivare som söker kvalificerad arbetskraft. Sex faktorer diskuteras: oron för att överhoppas av ansökningar till följd av krav på sökaktivitet, betydelsen av obligatorisk platsanmälan, frågan om huruvida Arbetsförmedlingen nischar sig mot vissa branscher, vilken roll de konkurrerande arbetsmarknadsintermediärerna spelar gentemot arbetsgivarna, betydelsen av tillgång till garantier och kompenserande eller rustande insatser kopplade till enskilda arbets sökande, samt frågan om arbetsförmedlarens incitament att enbart föreslå lämpliga arbets sökande.

2.3.1 Hur påverkar arbets sökandes sökaktivitet och oron för att överhoppas av ansökningar?

En första tänkbar faktor är de krav som ställs på arbetslösa att aktivt söka lämpliga arbeten för att inte riskera att förlora sin rätt till ersättning. Det kan tänkas att när dessa krav skärps kan incitamenten för arbetsgivare att anmäla lediga platser till Arbetsförmedlingen minska eftersom platserna riskerar att bli föremål för ett ökat antal okvalificerade ansökningar²⁷.

Två andra faktorer kan samtidigt tänkas minska denna faktors betydelse för arbetsgivarnas benägenhet att anmäla lediga platser – i den mån de är kända bland arbetsgivarna. Den första är det faktum att arbetsgivaren kan välja att anmäla platsen enbart i Arbetsförmedlingens interna databas. Den är då inte synlig i Platsbanken utan kan enbart ses av arbetsförmedlarna, lokalt, regionalt eller över hela landet (Arbetsförmedlingen, 2014a). Ett sådant val reducerar rimligtvis risken för att bli överhopad av okvalificerade arbets sökanden. Det är svårt att ta fram ett bra historiskt mått på de arbets sökandes sökintensitet, men man kan komma en bit på vägen genom att undersöka sambandet mellan arbetslöshetsnivån och benägenheten att anmäla platser utan att låta publicera dem.

Uppgifterna i den vänstra panelen i diagram 2.2 för perioden 1992–2013 visar tecken på samvariation mellan andelen icke-publicerade platser och det relativa arbetslöshetstalet. Var gång arbetslösheten har stigit

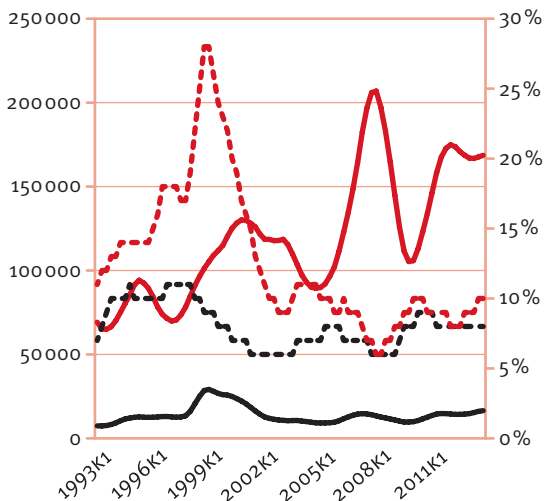
²⁷ En sådan skärpning gjordes senast för dem med arbetslöshetsersättning i och med införandet av månatlig aktivitetsrapportering den 1 september 2013. Beslut har fattats om liknande förändringar av regelverket som gäller mottagare av aktivitetsstöd. De nya reglerna träder i kraft den 1 mars 2015 (Regeringen, 2013).

Diagram 2.2 Nyanmälda platser, icke publicerade platser och arbetslöshet, 1992–2013

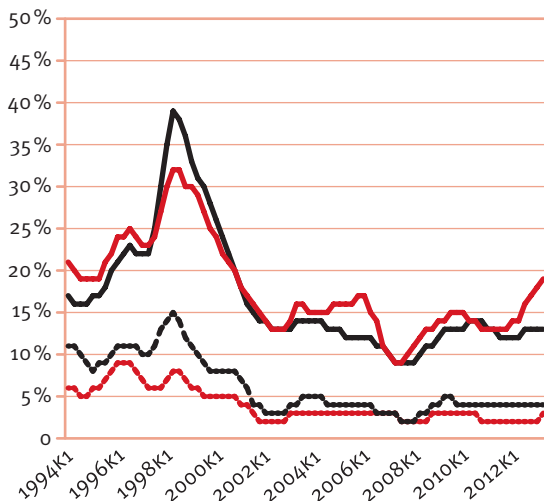
— Nyanmälda platser (v. axel) — Icke publicerade platser (v. axel)
 - - - Andel icke publicerade platser (h. axel) - - - Arbetslöshet 16–64 år (h. axel)

— Kvalifikationsnivå 1 — Kvalifikationsnivå 2
 - - - Kvalifikationsnivå 3 - - - Kvalifikationsnivå 4

Nyanmälda och icke-publicerade platser



Icke-publicerade platser efter yrkets kvalifikationsnivå



För att rensa säsongeffekter har glidande ettåriga centererade medelvärden för var kvartal beräknats.

Källor: AKU (SCB, 2014a) och Arbetsförmedlingens platsdatabas (Arbetsförmedlingen, 2014f).

under perioden har också sannolikheten ökat för att en anmäld plats inte har publicerats i Platsbanken.

För de två senaste tillfällena då antalet nyanmälda platser ökat kraftigt – något som brukar sammanfalla med högkonjunktur – har på motsvarande vis andelen icke-publicerade platser sjunkit. Dessa observationer tyder på att arbetsgivarna är mer oroad för stora mängder ansökningar när konkurrensen om jobben är hård. På det hela taget ligger såväl antalet som andelen icke-publicerade platser på en lägre nivå i dag än under större delen av 1990-talet. Sedan 2011 finns det emellertid tecken på

att andelen har ökat igen – denna gång utan att arbetslösheten har gjort det i motsvarande grad. Mellan 2011 och 2013 ökade kvartalsmedelvärdet för antalet nya icke-publicerade platser med 13 procent, från 14 728 till 16 660 platser. Kvartalsmedelvärdet för andelen icke-publicerade platser steg under samma period med 18 procent, från 8,4 till 9,9 procentenheter.

Den högra panelen i diagram 2.2 visar att andelen icke-publicerade platser är konsekvent lägre för de jobb som kräver en minst tvåårig eftergymnasial utbildning (kvalifikationsnivå 3 och 4) än för övriga arbeten. Det framgår också att den ökning som har skett de senaste åren till största del kan hänföras till yrken med låga eller inga kvalifikationskrav. Detta kan vara ett tecken på att arbetsgivarnas oro över en ökad risk för ökade kostnader till följd av stora mängder ansökningar i samband med att sökintensiteten (snarare än arbetslösheten) har ökat under de senaste åren²⁸. Detta kan tala för att det kan bli allt mer angeläget för Arbetsförmedlingen att försäkra sig om att arbetsgivarna känner till möjligheten att anmäla platser utan att de publiceras i Platsbanken²⁹.

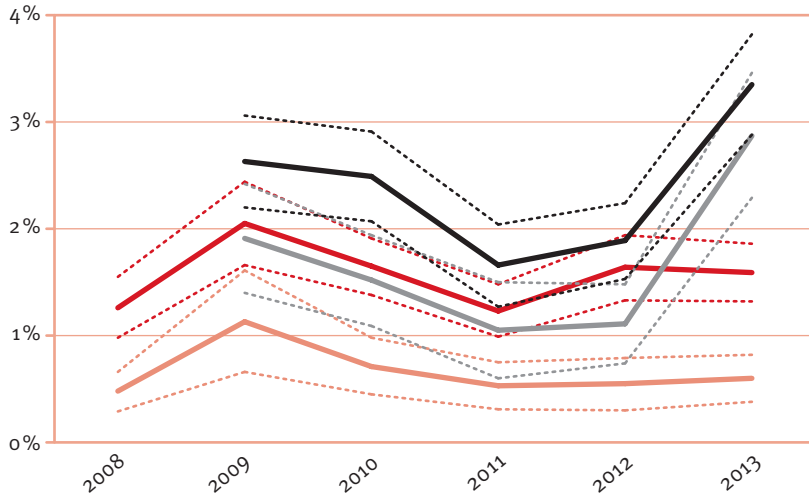
Den andra faktorn som kan påverka vilken betydelse ökade krav på sökaktivitet har för arbetsgivarnas benägenhet att anmäla lediga platser är det faktum att sökkraven avser *lämpliga arbeten*. Det är de aktiviteter som specificeras i den handlingsplan som görs upp mellan den arbetsökande och arbetsförmedlaren som ligger till grund för vad som följs upp i aktivitetsrapporten (Arbetsförmedlingen, 2014h). Arbetsförmedlaren har därmed en tänkbar funktion som "grindvakt" vad gäller vilka jobb som söks. Att arbetsgivarna har förtroende för att denna funktion sköts väl kan tänkas vara en viktig förutsättning för att skärpta krav på sökaktivitet inte ska minska incitamenten att anmäla lediga platser. En enkätstudie från Riksrevisionen (2010) pekar på att oro för många och otillräckligt kvalificerade ansökningar är en viktig anledning till att Arbetsförmedlingen inte används som rekryteringskanal. Bland samtliga arbetsgivare valde totalt 38 procent medvetet bort Arbetsförmedlingen. Av dessa 38 procent anger fyra av tio att Arbetsförmedlingen ger onödigt

28 Sökintensitetens utveckling under de senaste åtta åren redovisas i avsnitt 3.3.4.1, s. 105.

29 Att kännedomen om detta kan förbättras finns det även tecken på från de så kallade kundresor som Arbetsförmedlingen nyligen har genomfört med arbetsgivare. Överlag finns en bild av att annonsering på Platsbanken är det enda rekryteringsalternativ som förmedlingen erbjuder (Arbetsförmedlingen, 2014m).

Diagram 2.3 Matchningsproblem efter yrkets kvalifikationskrav: Missnöje och misstro, 2008–2013

— Missnöje (samtliga) — Misstro (samtliga) — Missnöje (högkvalificerade) — Misstro (högkvalificerade)



Med missnöje avses att arbetsgivaren har uppgett missnöje med Arbetsförmedlingens hantering av dennes order och samtidigt har angett missnöje med matchningar eller anvisningar som orsak till missnöjet.
 Med misstro avses att arbetsgivaren har uppgett lågt eller mycket lågt förtroende för Arbetsförmedlingen och samtidigt har angett dålig matchning som orsak till det låga förtroendet.
 Med högkvalificerade avses de arbetsgivare som söker arbetskraft till ett yrke med kvalifikationsnivå 3 eller 4. Egna beräkningar. Källa: Arbetsförmedlingens arbetsgivarundersökning (Arbetsförmedlingen, 2014c).

många sökanden och tre av tio uppger att de av egen erfarenhet vet att de inte får tillräckligt kvalificerade sökande (Riksrevisionen, 2010, s. 87)³⁰.

I ljuset av det är det intressant att notera att bland de arbetsgivare som faktiskt använder sig av Arbetsförmedlingen – vilket rör sig om ungefär en tredjedel av samtliga arbetsgivare enligt Riksrevisionen (2010)³¹ – är an-

30 Vidare tyder resultat från Arbetsförmedlingens intervjuer med arbetsgivare på att oro för stora mängder ansökningar är det främsta problemet bland små och medelstora arbetsgivare. De ger också uttryck för att arbetssökande ofta implicit, och ibland explicit, signalerar i sina ansökningar att de egentligen inte är intresserade av jobbet (Arbetsförmedlingen, 2014m).

31 Enligt Svenskt Näringslivs rekryteringsenkät 2014 är andelen 47 procent (Karlsson, 2014).

delen som uppger att de har matchningsproblem mycket låg (se diagram 2.3). Den har legat relativt stabilt under de senaste åren, med undantag för en höjning under krisåret 2009. Andelen i Arbetsförmedlingens arbetsgivarundersökningar som uppger att de saknar förtroende för Arbetsförmedlingen på grund av faktorer relaterade till anvisning och matchning sjönk gradvis sedan mätstarten 2009 för att dock öka markant under 2013³².

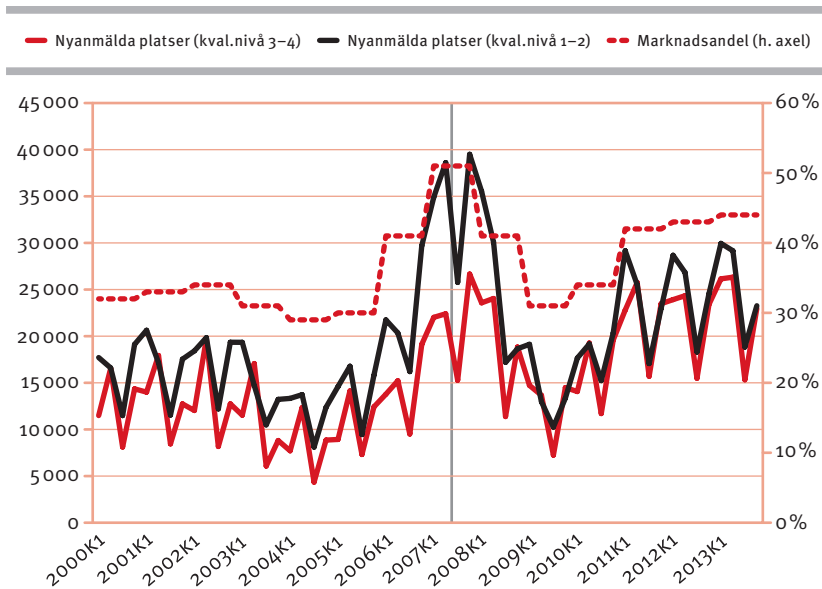
Sammanfattningsvis finns det alltså mycket som tyder på att de arbetssökandes sökintensitet kan ha betydelse för arbetsgivarnas benägenhet att vända sig till Arbetsförmedlingen. Det är dock mycket som talar för att betydelsen av sökintensitet *samspekar* med arbetsgivarnas kännedom om möjligheten att anmäla platser utan att de publiceras i Platsbanken respektive deras förtroende för att arbetsförmedlaren i sina anvisningar gör goda bedömningar av vad som utgör lämpliga arbeten.

2.3.2 Obligatorisk platsanmälan: har arbetsgivarna lämnat sedan avskaffandet?

En annan faktor som rimligen kan tänkas ha betydelse är huruvida det åligger en skyldighet för arbetsgivaren att anmäla lediga platser till Arbetsförmedlingen. För tjänster inom statliga myndigheter gäller enligt förordningen (1984:819) om statliga platsanmälningar att lediga platser (med vissa undantag) ska anmälas. Fram till den 2 juli 2007 förelåg motsvarande skyldighet (med vissa undantag) samtliga arbetsgivare genom lagen (1976:157) om skyldighet för arbetsgivare att anmäla ledig plats till den offentliga arbetsförmedlingen. Straffet för underlåtan var emellertid lågt och ingen blev heller åtalad eller fälld för brott mot lagen (Riksrevisionen, 2006). I praktiken tycks den inte heller ha efterlevts. Den genomsnittliga kvoten mellan antalet anmälda platser och det totala antalet nyanställningar i ekonomin, den så kallade marknadsandelen för Arbetsförmedlingen, varierade mellan 27 och 45 procent mellan 1990 och 2006. Som framgår av diagram 2.4 kan inte någon minskning av marknadsandelen på årsbasis skönjas sedan dess, vare sig som en omedelbar reaktion på lagens upphävande eller trendmässigt därefter. La-

32 Här finns det naturligtvis en stor risk för att selektionsfaktorer har inverkan på skattningarna. De som har litet förtroende för Arbetsförmedlingen har rimligtvis lägre sannolikhet att vända sig till förmedlingen och att därigenom bli inkluderade i urvalet.

Diagram 2.4 Nyanmälda platser per kvartal efter kvalifikationsnivå samt Arbetsförmedlingens marknadsandel, 2000–2013



Avser genomsnittligt antal nyanmälda platser per månad i kvartalet. Med högkvalificerade platser avses de med kvalifikationsnivå 3 eller 4. Vertikal linje markerar tidpunkten för avskaffandet av skyldigheten till platsanmälan den 2 juli 2007. Arbetsförmedlingens marknadsandel definieras som antalet anmälda lediga platser som andel av det totala antalet nyanställningar på arbetsmarknaden.

Källor: Arbetsförmedlingen (2014f) samt Arbetsförmedlingen (2014b).

gens upphävande i juli 2007 sammanföll med en tydlig högkonjunktur och för detta år noterades den högsta årliga marknadsandelen hittills på 51 procent. Efter en minskning under krisåren har marknadsandelen kommit att stabiliseras runt 42 procent³³.

Det kan samtidigt inte uteslutas att sammansättningen av anmälda platser förändrades som en följd av beslutet men att en sådan föränd-

³³ Det ska samtidigt påpekas att det runt åren 2006–2007 kom att uppmärksammas att förekomsten av dubletter, eller så kallad oannonsering, i platsstatistiken var oroväckande stor: upp till 16 procent vid en granskning i augusti 2007 (Arbetsförmedlingen, 2013c). Under 2008 skärptes reglerna för annonsering, men en genomgång av platsstatistiken hos Arbetsförmedlingen ”indikerar att förekomsten av dubletter kan ha ökat systematiskt under senare år” (Arbetsförmedlingen, 2014b, s. 23).

ring har kommit att skymmas bakom de turbulenta händelserna 2007, 2008 och 2009. Det kan tänkas att arbetsgivare som söker efter mer kvalificerad arbetskraft reagerade tydligare på lagens avskaffande än andra. I diagram 2.4 beskrivs därför också utvecklingen av nyanmälda platser till yrken med krav på tvåårig eftergymnasial utbildning eller mer samt övriga platser per kvartal från 2000k1–2013k4. En påtaglig minskning av inflödet kan ses mellan 2007k2 och 2007k3 i bägge grupperna, men i relativa termer är den inte större än den mellan det andra och det tredje kvartalet de närmast föregående åren. Inflödet av såväl högkvalificerade platser som övriga platser ligger systematiskt högre efter krisåren än innan 2007.

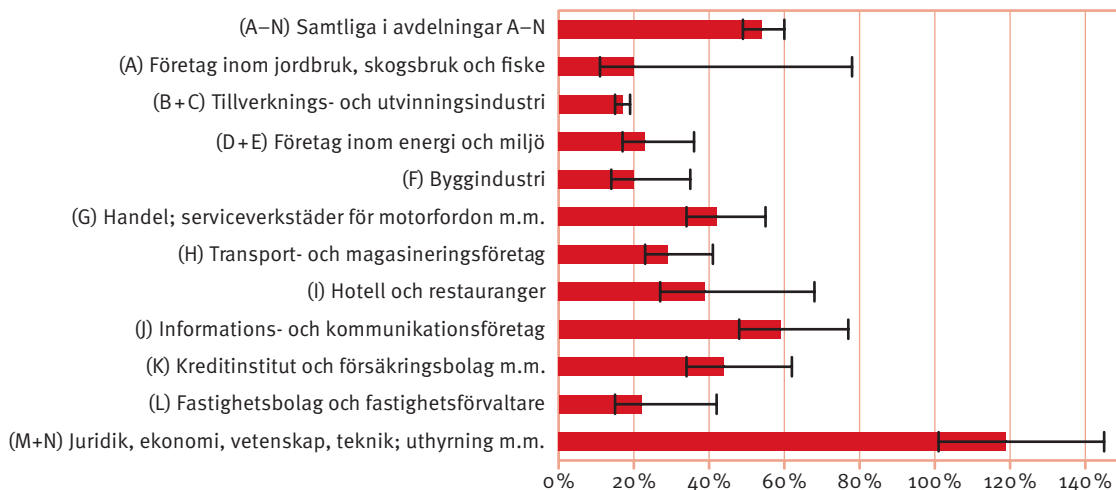
Det finns alltså inga tydliga tecken på att upphävandet av regelverket om obligatorisk platsanmälan så som det var utformat innan 2007 har haft någon påtaglig betydelse för mängden eller sammansättningen av anmälda platser. För att uppnå en sådan effekt skulle det sannolikt krävas en omfattande kontroll av hur väl regelverket efterlevs bland arbetsgivarna. En sådan verksamhet skulle troligtvis bli mycket kostsam och gå stick i stäv med ett arbete för att stärka arbetsgivarnas förtroende för Arbetsförmedlingen.

2.3.3 Marknadsandelar på branschnivå: Är Arbetsförmedlingen nischad mot industrin?

I historiska redogörelser av den svenska arbetsmarknadspolitiken beskrivs ofta 1960-talet som arbetsmarknadspolitikens guldålder (Olofsson & Wadensjö, 2009). Arbetsförmedlarna hade en central roll i att administrera de arbetsmarknadsutbildningar och flyttbidrag som snabbt började växa fram som ett sätt att öka arbetskraftens rörlighet i samband med de omfattande strukturomvandlingarna inom svensk industri (A. Johansson, 1995). Under decennierna sedan dess har Arbetsförmedlingens uppdrag och inriktning reformerats i omgångar, men ännu förknippas ofta Arbetsförmedlingen mer med industrinäringarna än med övriga näringslivet (se till exempel Silfverstolpe, 2014a).

Resultaten från en undersökning från 1999–2000 tyder emellertid på att det var en större andel av arbetsgivarna i den privata tjänstesektorn (36,8 procent) än de i jordbruks-, industri- och byggsektorn (27,9 procent) som använde Arbetsförmedlingen som rekryteringskanal (Ek-

Diagram 2.5 Arbetsförmedlingens marknadsandel av lediga platser i 11 branscher 2013



Arbetsförmedlingens marknadsandel definieras som antalet anmälda lediga platser som andel av det totala antalet nyanställningar i branschen. Avser näringsgren på avdelningsnivå i SN12007. Egna beräkningar baserade på uppgifter ur Arbetsförmedlingens datalager (2014f) samt skattningar av tillsvidare och tidsbegränsade nyanställningar ur SCB:s kortperiodiska sysselsättningsstatistik (KS) (SCB, 2014f). Konfidensintervallen är uppskattade på basis av de årsgenomsnittliga konfidensintervallen för respektive skattning från KS.

ström, 2001, s. 21). Den uppmätta skillnaden uppnår dock inte statistisk signifikans. Genom mer detaljerad kunskap om hur Arbetsförmedlingen används av olika branscher kan förståelsen öka för näringslivets uppfattningar om arbetsmarknadspolitiken, inklusive dess benägenhet att rekrytera via Arbetsförmedlingen. Med hjälp av data från en särskild beställning från SCBs kortperiodiska sysselsättningsstatistik görs därför en analys av hur privata arbetsgivarnas rekryteringsmönster och Arbetsförmedlingens marknadsandelar av nyanställningarna varierar mellan branscher samt hur dessa faktorer har förändrats över tid i ett mindre antal branscher. I diagram 2.6 redovisas Arbetsförmedlingens marknadsandel på avdelningsnivå år 2013 för de tio näringsgrenar där

andelen offentliga arbetsgivare är som mest begränsad³⁴. Osäkerheten i skattningarna av nyanställningar är dessvärre stor vilket gör att skattningarna för marknadsandelen får breda konfidensintervall. Detta gäller i synnerhet i små branscher.

Undersökningen visar att det finns stora variationer i marknadsandel mellan branscher. Inom tillverknings- och utvinningsindustrin, energi- och miljösektorn, byggindustrin, transportbranschen och fastighetsbranschen har Arbetsförmedlingen en marknadsandel som är lägre än den som brukar redovisas för hela ekonomin (43 procent år 2013, se diagram 2.4 ovan) medan övriga sektorer ligger nära eller något över genomsnittet. Att döma av diagram 2.5 dras dock den genomsnittliga nivån upp betydligt av den anmärkningsvärt höga marknadsandelen inom näringsgrenarna M och N. Den skattade marknadsandelen uppgår här till 119 procent och även den nedre gränsen för det 95-procentiga konfidensintervallet överstiger 100 procent. En närmare analys tyder på att en stor del av förklaringen till detta är bemanningsbranschens oproportionerligt stora användande av Arbetsförmedlingens annonseringstjänster³⁵. Att antalet annonser i själva verket överstiger antalet genomförda nyanställningar är ett tecken på att de annonser som anmäls många gånger inte leder till något jobb. Det stämmer väl överens med den bild som ibland förmedlas av att det förekommer att bemanningsföretag annonserar på Platsbanken för att marknadsföra sig gentemot arbetssökande utan att nödvändigtvis ha någon specifik plats att erbjuda

34 Skattningarna av personalomsättning och nyanställningar i KS är baserade på enbart privata arbetsställen och kan därför inte utan vidare generaliseras till hela arbetsmarknaden. Vidare går dessvärre inte offentliga arbetsgivares platsanmälningar att särskilja från privata arbetsgivares i Arbetsförmedlingens platsdatabas. Dessa bägge faktorer gör att Arbetsförmedlingens marknadsandel överskattas något i framförallt näringsgrenarna energi och miljö (D+E) samt hotell och restauranger (I) där cirka 10 respektive cirka 8 procent anställda i offentlig regi. I övriga redovisade sektorer A–N är mellan 0 och 6 procent anställda i offentlig regi (avser år 2007 och baseras på uppskattningar baserade på snarlika kategorier i SNI 2002).

35 De platser som under år 2013 anmäldes av ett företag med SNI-kod 78 (Arbetsförmedling, bemanning och andra personalrelaterade tjänster) utgör uppskattningsvis 82 procent av de platser som anmäldes från företag i näringsgrenarna M + N och hela 19 procent av samtliga platser som anmäldes till Arbetsförmedlingen. Detta kan jämföras med att branschens andel av anställda i näringsgrenarna M + N respektive i ekonomin i sin helhet uppgår till 16 respektive 1,9 procent. I en analys av arbetsgivarundersökningen framkommer samtidigt att bemannings- och rekryteringsbranschens benägenhet att be Arbetsförmedlingen om hjälp med urval är signifikant lägre (7,6 (± 0,6) procent av fallen) än genomsnittet (10,2 (± 0,3) procent) under perioden 2006–2012.

vid tillfället. Bemanningsbranschens betydelse för rekryterande arbetsgivare diskuteras under rubriken 2.3.4.2, s. 63 och dess betydelse för de arbetsökande studeras närmre i avsnitt 3.3.3.3, s. 94.

I diagram 2.6 presenteras skattningar av hur Arbetsförmedlingens marknadsandel av lediga platser har varierat sedan år 2000 i de sex sektorer som kan följas över tid³⁶. Dessvärre har inga skattningar kunnat göras för åren 2001–2004. Diagrammen visar på intressanta skillnader i trend mellan branscher. Medan byggsektorn, tillverkningssektorn och jordbrukssektorn har haft stabila eller något sjunkande marknadsandelar uppvisar hotell och restaurang, handeln och transportsektorn en positiv trend. Det är också intressant att de flesta branscher uppvisar en stabil eller positiv marknadsandel samtidigt som Riksrevisionens och Svenskt Näringslivs undersökningar visar att andelen arbetsgivare som använder sig av Arbetsförmedlingen har minskat betydligt under det senaste decenniet (Karlsson, 2014; Riksrevisionen, 2010). Detta kan möjligtvis tolkas som att färre arbetsgivare nu använder sig av Arbetsförmedlingen men att de som gör det samtidigt gör det i större utsträckning. Det är även värt att notera att det tycks finnas ett visst negativt samband mellan nyanställningsgrad och marknadsandel över tid inom branscherna samt att personalomsättningen tycks minska trendmässigt i de flesta av dem.

Av analyserna ovan kan det konstateras att den totala marknadsandel på drygt 40 procent som regelbundet redovisas i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsrapporter, och som har uppvisat en positiv trend sedan 1990-talet (se diagram 2.4 ovan) inrymmer en betydande variation mellan branscher både vad gäller nivå och trend. Frågorna om vad som kan förklara dessa skillnader och vad de på sikt kan tänkas betyda för näringslivets nyttjande av Arbetsförmedlingen får dock skjutas till framtida studier.

36 I KS ersattes näringsgrensklassificeringen SNI 92 från och med år 2003 av SNI 2002 som i sin tur ersattes av SNI 2007 från och med år 2009. Genom att summera olika kombinationer av branscher från de olika undersökningarna har sex stycken branscher kunnat tas fram vars avgränsning har hållits intakt eller enbart förändrades marginellt i revisionerna. Dessa är jordbruk, skogsbruk och fiske (avdelning A i SNI 2007), tillverkning, utvinning, energi och miljö (B + C + D + E), byggverksamhet (F), parti- och detaljhandel (G), transport (H) samt hotell och restaurang (I).

Diagram 2.6 Arbetsförmedlingens marknadsandel av lediga platser och nyanställningsgraden i sex branscher, 2000–2013



Uppgifter saknas för åren 2001–2004. Arbetsförmedlingens marknadsandel definieras som antalet anmälda lediga platser som andel av det totala antalet nyanställningar i branschen respektive år. Nyanställningsgraden motsvarar antalet nyanställda (visstid samt tillsvidare) per genomsnittligt antal anställda och år. De redovisade branscherna är jordbruk, skogsbruk och fiske (avdelning A i SNI 2007), tillverkning, utvinning, energi och miljö (B + C + D + E), byggverksamhet (F), parti- och detaljhandel (G), transport (H) samt hotell och restaurang (I).

Källor: Arbetsförmedlingens datalager (2014f) samt SCBs kortperiodiska sysselsättningsstatistik (KS) (SCB, 2014f).

2.3.4 Har andra arbetsmarknadsintermediärer konkurrerat ut Arbetsförmedlingen?

Under den period som studeras här har betydande förändringar skett i uppsättningen av så kallade arbetsmarknadsintermediärer som verkar på den svenska arbetsmarknaden. Detta väcker frågor om i vilken utsträckning dessa aktörer har eller kommer att kunna utgöra substitut eller komplement till Arbetsförmedlingens arbetsgivarinriktade verksamhet. Nedan görs en kort genomgång av några av de aktörer som är mest intressanta i detta avseende: de internetbaserade förmedlingstjänsterna, bemannings- och rekryteringsföretagen, de kollektivavtalade omställningsorganisationerna och de kompletterande aktörerna, samt de kommuner som bedriver arbetsmarknadspolitisk verksamhet.

2.3.4.1 Internetbaserade förmedlingstjänster

Mycket tyder på att internetbaserade förmedlingstjänster har blivit en vanligt förekommande rekryteringskanal för arbetsgivare på den svenska arbetsmarknaden. Enligt en undersökning av Riksrevisionen från 2010 som återges i tabell 2.5 annonserade en fjärdedel arbetsgivarna efter arbetskraft på internet till sin senaste rekrytering och enligt Svenskt Näringslivs senaste rekryteringsenkät är andelen i dag några procentenheter högre, 27 procent. Ungefär lika många använde sociala medier i sin rekrytering (Karlsson, 2014).

Tabell 2.5 Rekryteringskanaler använda vid senaste rekryteringen

	Annons i dags- eller fackpress	Annons på Internet	Arbets- förmedlingen totalt	Privat arbets- förmedling	Informella kanaler
RiR (2010)	16,5 %	25,0 %	32,5 %	7,0 %	68,0 %
Ekström (2001)	26,0 %	..	39,0 %	4,0 %	65,0 %

Tabell från Arbetsförmedlingen (2014a). Observera att respondenterna har kunnat ange fler än en rekryteringskanal.
Källa: Riksrevisionen (2010) och Ekström (2001).

Internetbaserade marknadslösningar har sedan slutet av 1990-talet kommit att grundligt reformera och i många fall påtagligt effektivisera en lång rad marknader – inte minst dem för böcker, musik och resor. Därför är det naturligt att fråga sig om inte arbetsmarknaden på motsvarande sätt kommer att omstöpas till följd av de digitala marknadslösningarnas utveckling (Kuhn, 2014). Tre aktuella amerikanska forskningsgenomgångar på området ger dock inga entydiga fingervisningar om vad de framväxande internetbaserade förmedlingstjänsterna (som för Sveriges del beskrivs närmare i avsnitt 3.3.3.1, s. 91) kan tänkas innebära för arbetsgivarnas rekryteringsbeteende. Å ena sidan kan nätverkseffekter och låga kostnader för att annonsera, filtrera och ansöka innebära att matchnings-effektiviteten ökar (Bonet m.fl, 2013). Å andra sidan minskar det signalvärde som följer av en inskickad ansökan när kostnaden för att skicka in den minskar. När ansökningskostnaden är lägre är det också mindre kostsamt för den sökande att ansöka till fler jobb och till jobb som denne vet med sig att han eller hon inte är kvalificerad för. Dessa faktorer kan tendera att öka arbetsgivarnas kostnader för screening och sänka deras förtroende för den information som förmedlas via internettjänsterna. Till detta kommer en osäkerhet hos arbetsgivaren vad gäller validiteten och aktualiteten i sökandeprofiler och CV:n som återfinns online.

Få utvärderingar har gjorts av matchningskvaliteten vid rekrytering via internet. En studie av anställda i ett multinationellt företag med säte i USA visade att den genomsnittliga anställningstiden för dem som rekryterades via annonsering i tryckt press eller på internet var cirka 40 procent kortare än för dem som rekryterades via referenser från anställda eller genom universiteten, vilket har tolkats som att matchnings-effektiviteten var högre i de sistnämnda kategorierna (Oyer & Schaefer, 2011). Det saknas ännu forskning vad gäller effektiviteten i rekrytering i sociala medier, men som en indikation pekar en enkätundersökning från rekryteringsföretaget StepStone från 2013 på att antalet kandidater från jobbannonser i sociala medier är ganska få och inte tillgodoser företagets rekryteringsbehov (StepStone, 2013). Kandidater och arbetsgivare uppges betrakta sociala medier som ett komplement till traditionella kanaler snarare än som ett substitut.

Med tanke på de låga kostnaderna för jobbsökande via internet – i synnerhet för de arbetssökande – är det sannolikt att sökaktiviteten i

denna kanal kommer att öka framöver. Det återstår att se i vilken utsträckning internettjänsterna kommer att förändra arbetsgivarnas rekryteringsbeteende och därigenom öka sin ännu påfallande låga och över tid stabila andel av de genomförda rekryteringarna³⁷. Sannolikt beror det på hur mycket den digitala tekniken kommer att kunna effektivisera verktygen för matchning och urval samt öka trovärdigheten i den information som förmedlas online. I vilken utsträckning de kommer att konkurrera ut Arbetsförmedlingens verksamhet beror på hur väl myndighetens egna digitala plattformar står sig jämte konkurrenternas.

2.3.4.2 Bemannings- och rekryteringsbranschen

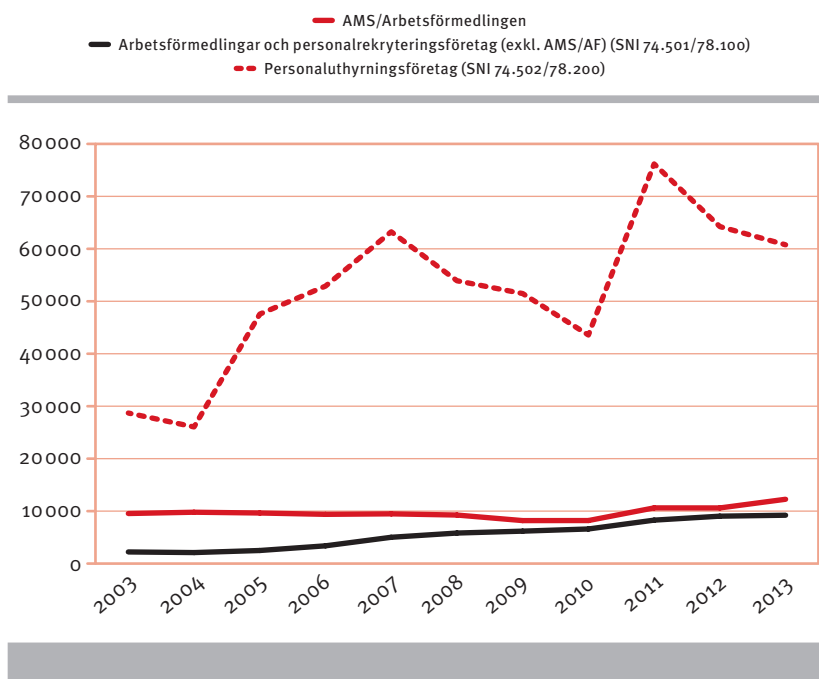
Sedan personaluthyrning blev lagligt i Sverige år 1993 har bemanningsbranschen vuxit snabbt till att i dag omfatta cirka 1,2 procent av arbetskraften (Konjunkturinstitutet, 2012). Som framgår av diagram 2.7 har mycket av tillväxten skett under det senaste decenniet. Under samma period har det också skett en kraftig ökning av anställda i privata arbetsförmedlings- och rekryteringsorganisationer: branschen har fyrdubblats i storlek på tio år, från 2 200 anställda år 2003 till 9 200 anställda år 2013.

Det saknas officiell statistik över kostnaderna för att anlita bemanningskonsulter, men enligt uppgifter från Teknikföretagen är merkostnaden i jämförelse med en anställning i egen regi ungefär 15–30 procent på arbetarsidan och upp till 100 procent på tjänstemannasidan (Konjunkturinstitutet, 2012). Bemanningsbranschens kraftiga tillväxt tyder därmed på att den lyckas effektivisera någon del av sina kunders personalrelaterade verksamhet. Sådan effektivisering kan uppnås genom att kombinera deltider till heltider (eller längre deltider), att minska engångskostnader för annonsering, urval med mera vid kortare anställningar, att vara bättre på att söka upp anställda med rätt kompetens eller att bespara kundföretagen uppsägningskostnader (Olofsson & Wadensjö, 2009)³⁸. Hur mycket som kommer från vilken källa är svårt att avgöra.

37 Enligt AKUs rekryteringstabeller har andelen rekryteringar som genomförs med annons i tidning, via internet eller liknande som rekryteringskanal legat stabilt i intervallet 6–8 procent sedan 2006 (SCB, 2014j).

38 En mindre omskriven källa till mervärde för bemanningsföretagens kunder uppstår de gånger som de genom att hyra in personal kan kringgå centralt utfästa anställningsstopp under en kortare eller längre period.

Diagram 2.7 Antal anställda inom arbetsförmedling, personaluthyrning och rekrytering, 2003–2013



Genomsnittligt antal anställda per år. De värden som redovisas inkluderar samtliga anställda, det vill säga även den personal som hyrs ut inom bemanningsverksamheten. Kodbeteckningar avser SNI2002/SNI2007. Arbeitsförmedlingar och personalrekruteringsföretag: SNI 74.501/78.100. Personaluthyrningsföretag: SNI 74.502/78.200. Gäller offentlig och privat verksamhet. Uppgifter ur Företagsdatabasen (SCB, 2014e).

Denna fråga har dock betydelse för i vilken utsträckning bemanningsbranschen ersätter det arbete som annars hade utförts hos kundföretagens personalavdelningar (annonsering, urval, med mera) respektive hos Arbetsförmedlingen (att söka upp och göra ett första urval av arbetssökande – men också, potentiellt, identifiera vakanser). Ett tecken på att bemanningsbranschen i dag till stor del är ett komplement till Arbetsförmedlingen är att branschen uppvisar en jämförelsevis hög konsumtion av den information som Arbetsförmedlingen samlar in. Dels sker detta, som diskuterats ovan, genom en omfattande annonsering efter arbetssökande på Platsbanken. Men det förekommer också – om än i ovisst omfattning – att bemanningsföretag när de söker efter kunder ut-

går från de företag som nyligen har anmält lediga platser till Platsbanken. Samtidigt är det naturligtvis svårt att sja om hur bemanningsbranschen hade bedrivit motsvarande informationsinsamlade verksamhet i frånavaron av den offentliga Arbetsförmedlingen.

2.3.4.3 Fackliga arbetsförmedlingar, trygghetsorganisationer och kompletterande aktörer

Privata arbetsförmedlingar som drivs utan förvärvssyfte, ofta av fackföreningar, har funnits sedan redan innan den första offentliga arbetsförmedlingen startades 1902 men förekommer numer i begränsad omfattning (Olofsson & Wadensjö, 2009). På senare år har några fackförbund tagit nya initiativ till att starta särskilda förmedlingar för specifika yrkesgrupper: exempelvis startades det 2006–2007 en ingenjörsförmedling och en akademikerförmedling. Dessa initiativ blev dock inte långvariga. Sedan hösten 2013 driver IF Metall en kompetensbank för sina medlemmar som är kostnadsfri för arbetsgivare att använda. Det är ännu för tidigt för att kunna bedöma utfallet av denna verksamhet. Ett par av de trygghetsorganisationer som finansieras genom kollektivavtal och som erbjuder vissa uppsagda stöd vid omställning erbjuder även kostnadsfri rekryteringsservice åt arbetsgivare. Denna verksamhet finns representerad över hela landet och skulle potentiellt kunna vara särskilt tilltalande för arbetsgivare eftersom de arbetssökande tjänstemän som återfinns där vanligtvis är korttidsarbetslösa eller ännu i en uppsägningsfas. I dagsläget bedrivs emellertid sådan rekryteringsverksamhet i jämförelsevis liten skala³⁹. Trygghetsorganisationernas roll gentemot de uppsagda diskuteras närmre i avsnitt 3.3.3.4, s. 95.

Både trygghetsorganisationerna och de uppskattningsvis 1 000 andra privata aktörer som verkar inom det arbetsmarknadspolitiska systemet⁴⁰

39 TRR Rekrytering, som är knutet till de privata tjänstemännens trygghetsråd TRR, hanterar årligen cirka 2 000 uppdrag. Den rekryteringsservice som bedrivs av Trygghetsstiftelsen för statligt anställda tjänstemän tar emot cirka 250 tjänster per år (uppgifter från mejlkorrespondens i november 2014).

40 Hit kan räknas de cirka 900 kompletterande aktörer som upphandlas för att stödja arbetssökande inom arbetsmarknadspolitiska program respektive de cirka 100 omställningsföretag som verkar inom TSL-systemet för uppsagda arbetare i privat sektor (Arbetsförmedlingen, 2013d; TSL, 2014). I praktiken överlappar många av organisationerna och flera av dem har dessutom ett ben i bemanningsbranschen.

kan tänkas ha starka incitament att identifiera och fylla lediga platser hos arbetsgivare innan arbetsgivarna själva uttrycker ett rekryteringsbehov, eftersom deras verksamhet i slutändan är beroende av att de lyckas hjälpa arbetssökande till jobb. I detta avseende utgör de tänkbara substitut till den service som Arbetsförmedlingen erbjuder arbetsgivare. Den kraftiga expansionen av sådana företag under det senaste decenniet kan därmed tänkas ha haft en viss dämpande effekt på antalet platser som anmäls till Arbetsförmedlingen och på andelen nyrekryteringar som sker via Arbetsförmedlingen.

2.3.4.4 Den kommunala arbetsmarknadspolitiska verksamheten

En ytterligare verksamhet som har sett en ny expansion under de senaste åren är de kommunala arbetsmarknadsinsatser som riktar sig framförallt mot arbetslösa ungdomar och försörjningsstödstagare. De insatser som bedrivs för arbetssökande berörs kortfattat i avsnitt 3.3.3.5, s. 99. Vad gäller insatser som också involverar arbetsgivare finns det flera exempel på matchning vid så kallade jobbtorg (till exempel i Stockholm och Jönköping) och kampanjer för att ackvirera platser åt ungdomar och långtidsarbetslösa⁴¹ (till exempel i Helsingborg) (se Olofsson, 2013; Thorén, 2012). Den samlade omfattningen av dessa insatser är svår att bedöma, men i den mån en uppsökande verksamhet förekommer så utgör den rimligen ett potentiellt substitut åt arbetsgivarna för Arbetsförmedlingen på ett motsvarande sätt som de kompletterande aktörerna.

2.3.5 Vilken betydelse har garantier och rustande eller kompenserande insatser?

Avslutningsvis berörs några av de garantier och andra kvalitetssignaler som skulle kunna motverka den osäkerhet som enligt teorin om det dubbelsidiga informationsasymmetriproblemet råder mellan arbetsgivare, arbetssökande och arbetsförmedlare. Dels kan de bestå i institutioner som gör det möjligt för arbetsgivaren att minska eller kompenseras för den risk som uppkommer i varje anställningssituation och som är sär-

⁴¹ Det är inte ovanligt att kommuner också samordnar sommarjobb inom den kommunala förvaltningen eller det lokala näringslivet åt elever i grund- och gymnasieskola. Även detta kan betraktas som en arbetsförmedlande verksamhet.

skilt hög då den arbetssökande saknar aktuella dokumenterade meriter. Kortsiktigt sker detta vanligtvis med hjälp av provanställningar, andra visstidsanställningar eller lönesubventionerande insatser såsom tidsbegränsade anställningsstöd. Dels kan den risk som är förknippad med en individuell arbetssökande sänkas på mer stadigvarande basis genom att sådana kunskaper som denne har förvärvat sig under sitt tidigare arbetsliv eller i ett utländskt utbildningssystem beläggs genom en formell valideringsprocess. Slutligen kan andra arbetsmarknadspolitiska insatser, såsom förberedande utbildning och arbetsmarknadsutbildning, ha en kompenserande inverkan på längre sikt genom att göra svårplacerade arbetslösa mer långsiktigt matchningsbara i arbetsgivarnas ögon.

2.3.5.1 Pro- och visstidsanställningar

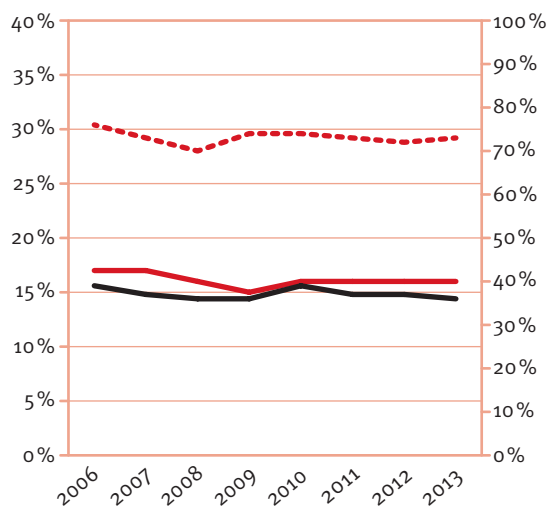
Enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd får avtal träffas om tidsbegränsad provanställning på högst sex månader. Antalet provanställningar tycks ha minskat kraftigt under 1990-talskrisen men har sedan sekelskiftet legat någorlunda stabilt runt 60 000, eller 2 procent av samtliga anställningar (Larsson, 2014). Det är självfallet svårt att bedöma effekten av att provanställningsformen finns tillgänglig men i teorin bör den kunna bidra till att dämpa misstron mellan aktörerna på den svenska arbetsmarknaden. En arbetstagare som vet med sig att han eller hon är väl lämpad för ett arbete har svagare incitament att säga nej till en viss tid i provanställning, vilket utgör en kvalitetssignal gentemot arbetsgivaren. Detta åtminstone så länge arbetstagaren inte har anledning att tro att arbetsgivaren utnyttjar anställningsformen utan att ha för avsikt att låta den övergå i tillsvidareanställning om inget problem skulle uppstå. Dessa omständigheter talar för att det bör finnas en prøvotid men att denna inte bör vara för lång.

En visstidsanställning kan ur arbetsgivarens synvinkel utgöra en mer kraftfull försäkringsmekanism av samma slag. Samtidigt är det svårt att direkt bedöma arbetsgivarens efterfrågan på minskad osäkerhet på basis av förekomsten av visstidsanställningar, eftersom det finns fler tänkbara skäl att avtala om en tidsbegränsad anställning. Andelen visstidsanställda i ekonomin ökade från ungefär 10 procent vid 1990-talets början till ungefär 16 procent vid sekelskiftet och har som framgår av vänstra panelen i diagram 2.8 legat relativt stabilt i intervallet 15–17

Diagram 2.8 Visstidsanställningar i ekonomin och andelen visstidsanställningar i några rekryteringskanaler, 2006–2013

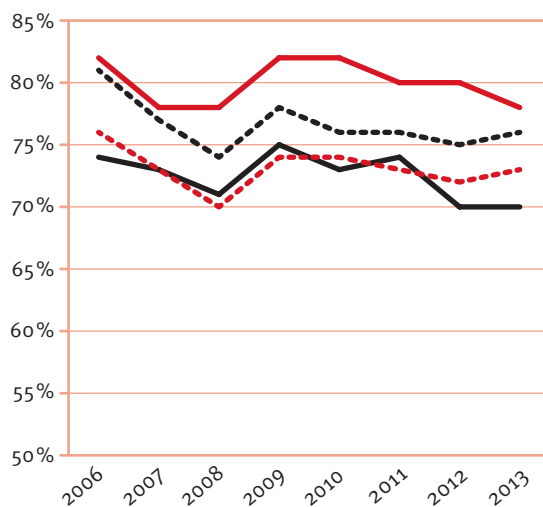
— Andel visstidsanställda i ekonomin (h. axel) — Nyanställningsgrad för visstid (v. axel) — Andel visstid av alla nyanställningar (h. axel)

Visstid: anställda, nyanställningar och nyanställningsgrad



— Arbetsökanden tog kontakt — Arbetsförmedlingen — Samtliga — Anhöriga/vänner/bekanta

Andelen visstidsanställningar efter rekryteringskanal



Nyanställningsgraden motsvarar genomsnittligt antal nya visstidsanställningar per visstidsanställd och kvartal.

Källor: Vänstra panelen: SCBs kortperiodiska sysselsättningsstatistik (SCB, 2014f). Högra panelen: AKUs rekryteringstabeller (SCB, 2014j).

procent sedan dess⁴². Under perioden kan inte heller några större förändringar skönjas vad gäller nyanställningsgraden för visstidsanställda eller andelen av samtliga nyanställningar som är visstidsanställningar.

En tänkbar hypotes härledd från teorin om informationsasymmetrier är att visstidsanställningar tillämpas i större utsträckning i de fall det saknas en trovärdig mellanhand som kan förmedla kontakten mellan

42 En förändring som däremot har noterats är att bland visstidsanställningarna har antalet allmänna visstidsanställningar ökat sedan sekelskiftet medan antalet vikariat har minskat under samma period (Larsson, 2014). Det kan tänkas att vikariat i mindre utsträckning används i syfte att pröva om en person är lämplig för ett jobb.

de två parterna. Ett tecken på att det skulle kunna vara så är att andelen visstidsanställningar bland de nyanställningar som sker till följd av att en arbetssökande tagit kontakt med en arbetsgivare är väsentligt högre än bland samtliga nyanställningar i Sverige. Detta framgår av högra panelen i diagram 2.8. Intressant nog är det också mer sannolikt att en nyanställning som sker efter tips från en anhörig, vän eller bekant – en rekryteringskanal som enligt teorin borde ha hög trovärdighet – ligger högre än genomsnittet, medan de nyanställningar som sker via Arbetsförmedlingen ligger nära eller under genomsnittet. Från dessa enkla jämförelser går det emellertid inte att dra slutsatsen att skillnaderna kan förklaras av just rekryteringskanalen⁴³. Sambanden mellan rekryteringskanal och anställningsform studeras ytterligare i avsnitt 4.

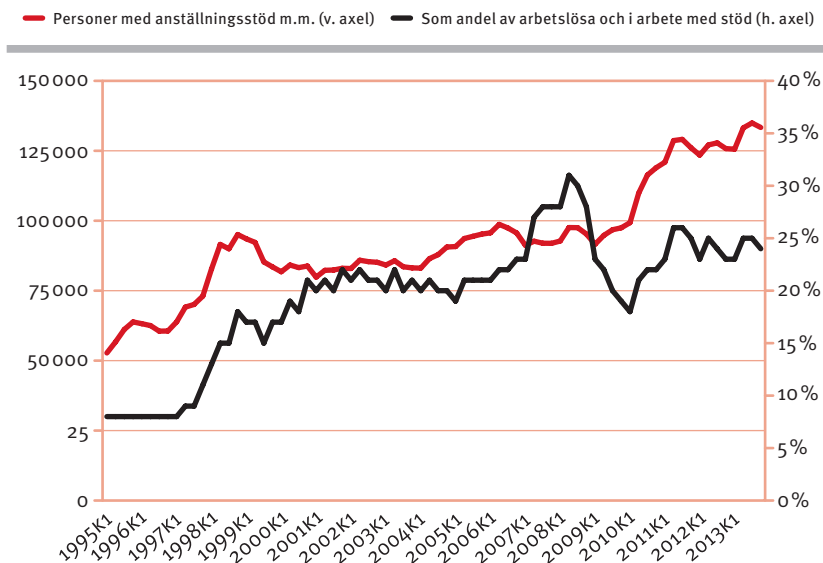
2.3.5.2 Anställningsstöd, validering och långsiktigt höjd matchningsbarhet

Förekomsten av anställningar med tidsbegränsade anställningsstöd har ökat markant under de senaste 20 åren. Som framgår av diagram 2.9 tycks de största ökningarna ha skett under och strax efter de stora ekonomiska kriserna under 1990-talet och i slutet av 2000-talet. Samtidigt som anställningsstöden sannolikt har haft betydande undanträngningseffekter har de att döma av de utvärderingar som finns också påskyndat deltagarnas övergång från arbetslöshet till osubventionerade arbeten (Forslund & Vikström, 2011). Därmed kan de alltså sägas ha haft en riskreducerande mekanism. Det är också sannolikt att möjligheten att få anställningsstöd har en positiv inverkan på arbetsgivarnas intresse av att rekrytera via Arbetsförmedlingen.

I Sverige ansvarar Myndigheten för yrkeshögskolan för att samordna och stödja en nationell struktur för validering. Valideringarna genomförs av olika myndigheter, däribland Arbetsförmedlingen som i dag erbjuder upphandlad validering inom områdena bygg, vård, industri, transport och storhushåll/restaurang (Myndigheten för yrkeshögskolan, 2014). Det

⁴³ Sannolikheten för att en nyanställning är en visstidsanställning har naturligtvis också att göra med vilket yrke och vilken bransch rekryteringen sker till och med de personliga egenskaperna hos den som anställs. Samtliga dessa faktorer kan även tänkas påverka vilken rekryteringskanal som används, vilket innebär att det samband mellan just rekryteringskanal och anställningsform som anas i diagram 2.8 mycket väl kan visa sig vara spuriöst.

Diagram 2.9 Personer i anställning med anställningsstöd, 1995–2013



Redovisningen avser genomsnittligt antal personer per månad i kvartalet. I redovisningen ingår personer i följande program: Utvecklingsanställning, Trygghetsanställning, Lönebidrag, Offentligt skyddat arbete, Allmänt anställningsstöd, Individuellt anställningsstöd, Särskilt anställningsstöd, Förstärkt särskilt anställningsstöd, Förstärkt anställningsstöd (2-års-inskrivning), Förstärkt anställningsstöd (4-års-inskrivning), Offentligt tillfälligt arbete, Kulturarvslyftet, Resursarbete i offentlig verksamhet, Utvecklingsanställning Samhall, Anställningsstöd för långtids-sjukskrivna, Instegsjobb, Nystartsjobb, Särskilt nystartsjobb samt Nystartsjobb för deltidsarbetslösa. Med arbetslösa eller i arbete med stöd avses här: öppet arbetslösa, de i program med aktivitetsstöd, de i arbete med stöd samt de med nystartsjobb. Källa: Arbetsförmedlingens datalager (2014f).

kan tänkas att möjligheterna till hjälp med validering av arbetssökande kan bidra till att stärka förtroendet för Arbetsförmedlingen bland arbetsgivarnas i dessa branscher.

Vad gäller insatser för att långvarigt öka matchningsbarheten hos svårplacerade arbetslösa konstateras det i avsnitt 3.3.4.2, s. 109 att omfattningen på de kompetenshöjande insatserna för dem som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen är låga ur ett historiskt perspektiv men att de har ökat något efter finanskrisen. Näringslivet tycks generellt sett vara positiva till yrkesinriktad utbildning, också som ett sätt att stärka chanserna på arbetsmarknaden för dem med kort utbildning och i syn-

nerhet de utrikes födda (se exempelvis L. Jansson, 2013)⁴⁴. Det kan därmed inte uteslutas att minskningen av framförallt den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen, åtminstone sett i ett längre perspektiv, har haft en negativ inverkan på arbetsgivarnas benägenhet att vända sig till Arbetsförmedlingen. Denna fråga kan dock inte undersökas vidare här.

2.3.6 Hur påverkas arbetsgivarna av hur arbetsförmedlaren värderar sitt rykte?

Det är troligt att arbetsförmedlarens uppdrag och incitament kan påverka förutsättningarna för att upprätta en förtroendefull relation med arbetsgivare. Intuitivt är det rimligt att tänka sig att om arbetsförmedlarens högst prioriterade mål är att de som har allra svagast ställning på arbetsmarknaden ska få ett jobb finns det goda skäl för en arbetsgivare som ber om matchningsstöd att misstänka att de arbets sökande som arbetsförmedlaren föreslår inte är de mest produktiva. Att döma av kundundersökningarna som redovisas tidigare i avsnittet tycks dock problem med matchningen i själva verket vara sällsynt. Att så är fallet kan troligen delvis förklaras av tre svagheter i den enklaste versionen av resonemanget ovan. Dels utgår det ifrån att arbetsförmedlaren har en mycket kortsiktig tidshorisont. I ett scenario där arbetsförmedlaren vet att ett bibehållet förtroende från arbetsgivaren i sig är en förutsättning för att även på sikt kunna förmedla arbete åt de mer svårplacerade, står inte nödvändigtvis dessa två mål emot varandra. För det andra så bortser det ifrån att arbetsförmedlaren, som visats ovan, ofta har möjlighet att erbjuda arbetsgivaren viss kompensation för den risk det kan medföra att anställa en person som står långt ifrån arbetsmarknaden. För det tredje finns det i praktiken andra möjliga utvägar för de allra mest svårplacerade än den reguljära arbetsmarknaden, vilket minskar sannolikheten att arbetsförmedlaren skulle vilja ta risken att anvisa denna grupp till olämpliga jobb.

Det finns samtidigt en del som talar för att dessa mekanismer har försvagats i och med de förändringar som genomfördes av reglerna för subventionerade anställningar 2007. Förändringarna innebar att subven-

⁴⁴ Svenskt Näringsliv förordar dock i första hand en utbyggnad av Yrkeshögskolan (L. Jansson, 2013).

tionerad anställning gick från att vara en möjlighet som krävde ett aktivt beslut av en arbetsförmedlare (anställningsstöd) till att bli en rättighet för alla dem som varit arbetslösa eller på andra sätt frånvarande under en viss tid, genom införandet av de så kallade nystartsjobben. Förändringen innebar att arbetsförmedlaren gick miste om en tydlig morot att visa upp för arbetsgivare som var villiga att anställa de personer som förmedlarna bedömde som särskilt angelägna att få i arbete, något som kan ”ha bidragit till att försvaga Arbetsförmedlingens möjligheter att arbeta aktivt gentemot arbetsgivare” (Långtidsutredningen, 2011, s. 205)⁴⁵. Förtroendet mellan arbetsgivare och arbetsförmedlare hade antagligen kunnat stärkas om bägge parter hade vetat att arbetsförmedlaren har goda möjligheter att kompensera för just den risk eller produktivitetsförlust som den enskilda arbetssökanden kan förväntas vara förknippad med.

2.4 Sammanfattning av avsnitt 2

Analyserna i detta avsnitt visar att de lediga platser som anmäls till Arbetsförmedlingen är mer attraktiva än den genomsnittliga anställningen i den svenska ekonomin, beträffande sjukskrivningsdagar, andel nöjda med arbetet i stort, den genomsnittliga månadslönen samt yrkets kvalifikationskrav. Överrepresentationen av attraktiva jobb har därtill ökat under det senaste decenniet⁴⁶. Att ett yrke har höga kvalifikationskrav, låg lön och få arbetssökande per vakans tycks vara förknippat med en högre sannolikhet att yrkets andel av de lediga platser som anmäls till Arbetsförmedlingen är större än yrkets andel av sysselsättningen i ekonomin. Det tycks alltså inte vara så, som hypotesen om konsekven-

45 Med hänvisning till att arbetsförmedlaren rimligen har en hel del information om vilka sökande som är i särskilt behov av fördjupat stöd, utöver den information som ges av arbetslöshetstiden (och som ligger till grund för den nuvarande rätten till nystartsjobb), föreslog Långtidsutredningen att subventionsgraden i nystartsjobben sänks och att ett kraftigare anställningsstöd enligt den modell som tidigare användes för allmänt anställningsstöd införs som ett komplement. Detta förslag framstår som tänkvärt, och än mer så i ljuset av den kunskap om nystartsjobbets höga undanträngningsgrad – ungefär 63 procent – som har tillkommit efter det att förslaget först presenterades (Liljeberg, Sjögren, & Vikström, 2012).

46 Detta innebär samtidigt inte med nödvändighet att den genomsnittliga lediga plats som i dag anmäls till Arbetsförmedlingen är mer attraktiv än den genomsnittliga nya lediga plats som i dag utlyses i ekonomin. Det saknas dock detaljerad data för de lediga platser som inte anmäls till Arbetsförmedlingen, vilket har motiverat att jämförelsen i stället görs med samtliga vid tidpunkten pågående anställningar.

serna av dubbelsidig informationsasymmetri föreslår, att det enbart är de arbetsgivare som har de minst attraktiva jobben att erbjuda som vänder sig till Arbetsförmedlingen. Det finns emellertid en stor variation mellan branscher i nivå och trend vad gäller Arbetsförmedlingens marknadsandel av de lediga platserna. Inom tillverknings- och utvinningsindustrin, energi- och miljösektorn, byggindustrin, transportbranschen och fastighetsbranschen är Arbetsförmedlingens marknadsandel lägre än genomsnittet medan övriga sektorer tycks ligga nära eller något över genomsnittet. Bemanningsbranschen sticker ut med en mycket stor benägenhet att annonsera i Platsbanken. Medan byggsektorn, tillverkningssektorn och jordbrukssektorn har haft stabila eller något sjunkande marknadsandelar uppvisar hotell och restaurang, handeln och transportsektorn en positiv trend.

Det tycks samtidigt på det hela taget ha blivit mindre vanligt att arbetsgivarna ber Arbetsförmedlingen om hjälp med att få förslag på sökande till de lediga platserna. Sannolikheten att göra det är lägre om rekryteringen sker till ett yrke med hög lön och högt nöjdhetsstal, vilket skulle kunna bero på att det är lättare att hitta personer som är villiga att ta dessa jobb utan aktiv hjälp från Arbetsförmedlingen. Ett motsvarande samband finns för högkvalificerade jobb, vilket kan tyda på att arbetsgivarna hyser låga förhoppningar om att arbetsförmedlarna har kontakt med lämpliga personer till mer kvalificerade tjänster⁴⁷. De gånger Arbetsförmedlingen ändå får matchningsuppdrag är det emellertid ovanligt att arbetsgivarna rapporterar problem och än mer ovanligt om matchningen gäller kvalificerad arbetskraft. Detta indikerar att arbetsförmedlarna i de flesta fall sköter sina matchningsuppdrag väl.

En rad faktorer som skulle kunna påverka arbetsgivarnas benägenhet att vända sig till Arbetsförmedlingen har diskuterats. Det finns tecken på att arbetsgivarnas benägenhet att publicera sina lediga platser i Platsbanken minskar när antalet mottagna ansökningar kan förväntas bli högre, exempelvis när arbetslösheten är hög. I sådana perioder ökar andelen platser som anmäls utan att publiceras i Platsbanken. Det finns

⁴⁷ Sambandet kan också delvis tänkas bero på att arbetsgivare är mer benägna att be Arbetsförmedlingen om hjälp med att göra urval när de förväntar sig att få många ansökningar, vilket oftare torde vara fallet för yrken med lägre kvalifikationskrav.

även tecken på att oron för många ansökningar har ökat på senare år. För att detta inte ska ha en negativ inverkan på arbetsgivarnas benägenhet att vända sig till Arbetsförmedlingen är det sannolikt av stor vikt att de är väl informerade om möjligheten att anmäla platser utan att låta publicera dem i Platsbanken, och att arbetsförmedlarna inte gör alltför rundhänta bedömningar av vilka jobb de betraktar som lämpliga att anvisa en arbetssökande till att söka. Det konstateras också att upphävandet av skyldigheten för arbetsgivare att anmäla lediga platser så som lagen var utformad innan 2007 inte tycks ha haft någon omedelbar inverkan på Arbetsförmedlingens marknadsandel av de lediga platserna.

För den rekryterande arbetsgivaren har det tillkommit alternativa förmedlingstjänster de senaste två decennierna, men det finns inga tecken på att någon av dem i grunden skulle ha förändrat arbetsgivarnas sätt att rekrytera. Annonsering och sökande via internet har ökat men det saknas ännu indikationer på att onlinetjänster kan förväntas omstöpa arbetsmarknaden på samma sätt som de har omstöpt exempelvis marknaderna för musik och resor. Bemannings- och rekryteringsbranschens tillväxt bör ses som ett tecken på att dessa företag lyckas effektivisera sina kunders personalhantering men det finns inga tydliga tecken på att de skulle ha kommit att utgöra ett tydligt substitut för Arbetsförmedlingen i dagsläget. De rekryteringstjänster som erbjuds av de fackliga organisationerna, trygghetsorganisationerna, de kompletterande aktörerna och kommunerna kan delvis ha kommit att minska användandet av Arbetsförmedlingen men omfattningen tycks ännu vara relativt begränsad.

Möjligheten för Arbetsförmedlingen att erbjuda tidsbegränsade lönesubventioner tycks påskynda deltagarnas övergång från arbetslöshet till osubventionerade arbeten. Ett sätt att tolka detta är att de har bidragit till att stärka arbetsgivarnas förtroende för arbetsförmedlarna och de grupper av arbetssökande som har svagare ställning på arbetsmarknaden. Utformningen av arbetsförmedlarnas uppdrag och de incitament de möter i sitt arbete har sannolikt betydelse för det förtroende de kan uppnå bland arbetsgivare. Det tycks på det hela taget finnas incitament på plats för att arbetsförmedlarna ska vilja undvika att föreslå arbetssökande som inte är lämpliga för jobbet. Arbetsgivarnas förtroende för arbetsförmedlaren hade antagligen kunnat stärkas om arbetsförmedlaren hade haft bättre möjligheter att kompensera för just den risk eller

produktivitetsförlust som den enskilda arbetssökanden kan förväntas vara förknippad med.

Rimligtvis kan också arbetsgivarnas benägenhet att använda sig av Arbetsförmedlingen i sin rekrytering påverkas av vilka arbetssökande de förväntar sig att nå där. I nästa avsnitt undersöks därför sammansättningen av de arbetssökande som återfinns hos Arbetsförmedlingen och hur denna har förändrats under det senaste decenniet.

3. Är det enbart de mest utsatta som vänder sig till Arbetsförmedlingen?

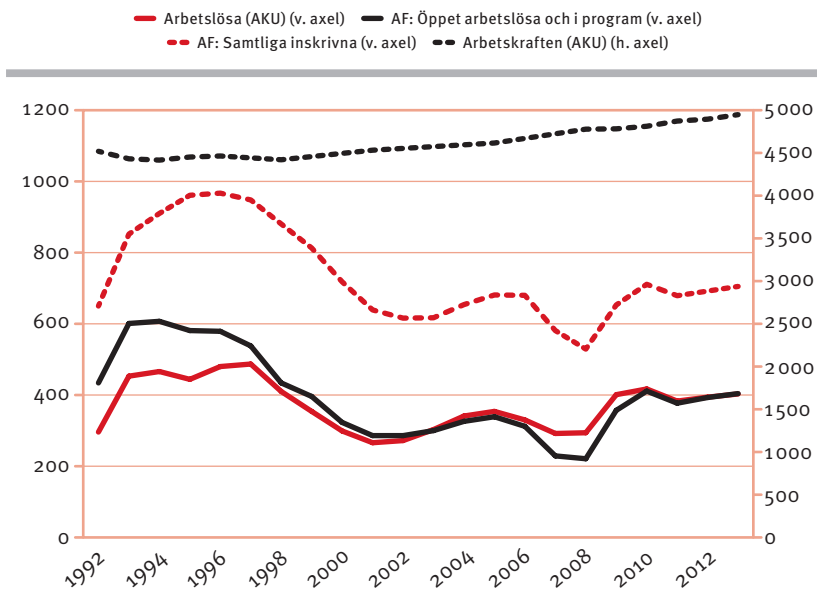
ENLIGT LARSEN OCH VESANS HYPOTES är inte arbetsgivarna den enda målgrupp som Arbetsförmedlingen har svårt att upprätthålla ett förtroende hos, utan samma sak gäller de arbetssökande. I tron om att arbetsgivarna inte kommer att vända sig till Arbetsförmedlingen annat än som en sista utväg för rekrytering kommer de arbetssökande – i synnerhet de med störst chanser att få ett jobb – att fokusera sitt jobbsökande till andra kanaler med en förväntan om att de lediga platser som erbjuds där är mer attraktiva än de som finns hos Arbetsförmedlingen. Hos Arbetsförmedlingen kommer därför på sikt enbart de mest utsatta bland de arbetssökande att återfinnas. I detta avsnitt analyseras hur väl denna del av hypotesen stämmer in på den svenska Arbetsförmedlingen, i dag respektive för ett eller i vissa fall två decennier sedan.

Den som vill säga något om storleken och sammansättningen på den grupp som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen ställs inför frågan om vad som utgör en lämplig jämförelsegrupp. Hela arbetskraften är en tänkbar grupp, eftersom även varje anställd person i princip utgör en potentiell jobbytare. Vilka av dem återfinns hos Arbetsförmedlingen? En möjligen mer relevant jämförelsegrupp är samtliga aktiva arbetssökande i ekonomin. Det saknas dock statistik för att kunna följa denna grupp över tid⁴⁸. En tredje tänkbar jämförelsegrupp utgörs av dem som i AKU uppger att de är arbetslösa, varav vissa inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen. Vilka av dessa väljer bort Arbetsförmedlingen? En fjärde naturlig jämförelse kan göras över tid. Hur skiljer sig gruppen inskrivna vid det aktuella tillfället från motsvarande grupp vid ett tidigare tillfälle? I avsnittet kommer samtliga dessa jämförelsegrupper att användas.

Det är inte alldeles enkelt att avgöra vad som gör en arbetssökande utsatt på arbetsmarknaden. Till gruppen utsatta brukar Arbetsförmed-

48 Från en specialbeställning ur SCBs arbetskraftsundersökningar (AKU) från 2010 vet vi att drygt 350 000 personer sökte arbete under fjärde kvartalet samtidigt som de hade en sysselsättning. Tillsammans med de arbetslösa (ungefär 370 000 personer) uppgick alltså det totala antalet arbetssökande vid tidpunkten till 720 000 personer. (Arbetsförmedlingen, 2014a).

Diagram 3.1 Arbetskraft, arbetslösa samtliga inskrivna hos Arbetsförmedlingen, 1992–2013



Personer i tusental, 16–64 år.

Källor: SCB (2014a) och Arbetsförmedlingen (2014f).

lingen räkna arbetstagare med förgymnasial utbildning, äldre (55–64 år), utomeuropeiskt födda och personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga (Arbetsförmedlingen, 2014b). I de data-material som används i denna rapport kan inte utomeuropeiskt födda särskiljas från andra utrikes födda, och personer med funktionsnedsättning kan inte heller urskiljas. I vissa analyser räknas gruppen ungdomar till de utsatta, då dessa ofta löper högre risk att sorteras bort tidigt i arbetsgivarnas urvalsprocesser på grund av att de saknar dokumenterad arbetslivserfarenhet⁴⁹.

⁴⁹ Håkanson (2014) uppmärksammar exempelvis att unga, trots att de inte beskrivs som en utsatt grupp, såg en stor försämring av chansen att få ett osubventionerat arbete efter finanskrisen 2009.

Först undersöks, i diagram 3.1, hur storleken på de fyra grupperna inskrivna, inskrivna arbetslösa, arbetslösa enligt Arbetskraftsundersökningarna (AKU) och arbetskraften i sin helhet har utvecklats över tid. Beroende på hur arbetslöshet definieras varierar sammansättningen av gruppen arbetslösa påfallande⁵⁰. Vad gäller storleken på grupperna följs emellertid de två vanligaste måtten – från AKU respektive Arbetsförmedlingen – åt någorlunda väl sedan slutet av 1990-talet. Relativt arbetskraften är arbetslösheten i dag, motsvarande ungefär 8 procent av arbetskraften, högre än i början av decenniet men betydligt lägre än i samband med 1990-talets djupa ekonomiska kris. Det totala antalet inskrivna hos Arbetsförmedlingen har varierat mellan att vara 1,5 och drygt 2 gånger så stort som antalet inskrivna arbetslösa.

3.1 Vilka i arbetskraften återfinns hos Arbetsförmedlingen?

Tabell 3.1 visar hur sammansättningen av dem som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen jämför sig med arbetskraften i sin helhet vad gäller ålder, utbildningsnivå, kvalifikationsnivå i angivet yrkesområde samt andelen utrikes födda vid de i möjligaste mån jämförbara perioderna 2003–2005 respektive 2010–2012⁵¹. Sammanställningen visar att de som var inskrivna hos Arbetsförmedlingen 2010–2012 är betydligt yngre, betydligt oftare har förgymnasial utbildning, i högre grad söker sig till yrkesområden med låga kvalifikationskrav samt väsentligt oftare är utrikes födda i jämförelse med arbetskraften under samma period. Om man ser till utvecklingen sedan 2003–2005 har dessa egenskaper också – med undantag för avsaknad av gymnasieutbildning – blivit betydligt vanligare bland dem som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen. Skillnaderna i förändring över tid mellan de två grupperna visar att sammansättningen av arbetskraften i sin helhet visserligen har förändrats i samma riktning vad gäller andelen ungdomar (fler), förgymnasial utbildning (färre) och andelen utrikes födda (fler) – men inte i lika stor utsträckning.

50 Se SCB (2013) för en detaljerad jämförelse mellan SCBs och Arbetsförmedlingens arbetslöshetsstatistik.

51 Bland de år för vilka det finns tillgänglig data är tidsperioderna utvalda med hänsyn till att sammansättningen av de arbetslösa tenderar att variera med konjunkturen (Arbetsförmedlingen, 2014b). För de tolv kvartal som utgör respektive treårs grupp är den genomsnittliga tillväxten (volymförändring i BNP sedan motsvarande kvartal föregående år) 2,8 respektive 3,1 procent (SCB, 2014h). Arbetslöshetsstalet är i genomsnitt 7,2 respektive 8,0 procent (SCB, 2014a).

Den sammantagna bilden är alltså att de som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen är yngre, mer ofta utrikes födda och mer ofta söker yrken med lägre kvalifikationsnivå i jämförelse med arbetskraften i stort och att dessa skillnader har ökat sedan 2003–2005.

3.2 Vilka arbetslösa och arbetssökande vänder sig till Arbetsförmedlingen?

Samtliga som i AKU uppger att de är arbetslösa finns inte registrerade hos Arbetsförmedlingen. Två vanliga skäl till detta är att den arbetslöse väntar på att påbörja ett arbete som den redan fått och under tiden avstår från att söka andra jobb, samt att den arbetslösa är en heltidsstuderande som söker extraarbete på egen hand (SCB, 2013). I tabell 3.2 nedan återpubliceras en redovisning av hur stor andel av personerna i olika grupper av AKU-arbetslösa som har varit i kontakt med Arbetsförmedlingen mellan 2005 och 2012 (Arbetsförmedlingen, 2013b). Det finns påtaglig variation både mellan grupper och över tid. Heltidsstudier ligger troligtvis till stor del bakom det faktum att Arbetsförmedlingens ”inskrivningsgrad” bland ungdomar och bland dem med högst förgymnasial utbildning är påtagligt lägre än genomsnittet. En viss andel av ”bortfallet” i övriga grupper består sannolikt av avvaktare, men det är svårt att avgöra hur stor den andelen är. Mindre troligt är det att en ökad andel avvaktare skulle kunna ligga bakom hela den minskning med 7 respektive 8 procentenheter som har ägt rum bland de inrikes födda och dem med eftergymnasial utbildning under perioden. Det stora tappet i dessa grupper tyder på att vissa grupper av arbetslösa upplever att de har mindre skäl att vända sig till Arbetsförmedlingen, vilket går i linje med Larsen och Vesans hypotes.

En stor del av dem som söker efter nytt arbete är inte arbetslösa utan sysselsatta. Det saknas statistik för att kunna följa denna grupp över tid, men en specialbeställning från AKU har visat att gruppens storlek under fjärde kvartalet 2010 uppgick till 350 000 personer (Arbetsförmedlingen, 2014a). Av allt att döma är Arbetsförmedlingens inskrivningsgrad betydligt lägre i denna grupp av arbetssökande. Som framgår av tabell 3.3 använde visserligen drygt 40 procent av de sysselsatta arbetssökandena sig av Platsbanken. Detta innebär dock inte nödvändigtvis att de samtidigt var inskrivna och matchningsbara för arbetsförmedlare. Ytterligare 7 procent beskrev sig som väntande inskrivna hos Arbetsförmedlingen.

Tabell 3.1 Egenskaper hos de som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen och de i arbetskraften, 2003–2005 och 2010–2012 Procent

	Inskrivna hos Arbetsförmedlingen		Arbetskraften		Diff.	Diff. i-diff.
	2003–2005	2010–2012	Diff.	2003–2005			2010–2012
Ålder						
> 25	12,3	23,4	11,1	11,3	13,0	1,7
25–34	23,4	21,9	-1,5	21,7	20,5	-1,1
35–44	23,7	19,5	-4,2	24,6	23,6	-1,1
45–54	18,9	18,7	-0,2	22,4	22,3	-0,1
55–59	9,9	8,1	-1,8	11,4	9,8	-1,6
60–	11,8	8,5	-3,4	8,5	10,7	2,2
Högsta uppnådda utbildning (ISCED-97)						
Förgymnasial utbildning (1–2)	27,6	23,4	-4,2	15,9	13,2	-2,7
Gymnasial utbildning (3–4)	54,9	60,0	5,1	48,9	46,6	-2,3
Eftergymnasial utbildning (5–6)	17,5	16,6	-0,9	35,2	40,2	5,1
Kvalifikationsnivå för sökt yrkesområde (SSYK1)						
Nivå 1: Inga eller låga utbildningskrav	14,0	20,7	6,7	6,5	6,3	-0,2
Nivå 2: Gymnasial samt eftergymnasial utbildning, < 2 år	61,4	60,1	-1,3	52,8	51,0	-1,8
Nivå 3: Praktisk eller yrkesspecifik eftergymnasial utbildning, 2–3 år	10,6	9,8	-0,7	17,9	18,4	0,5
Nivå 4: Teoretisk eftergymnasial utbildning, ≥ 3 år	14,0	9,3	-4,6	22,9	24,3	1,4
Yrkesområde (SSYK1)						
Chefsyrken	1,7	1,3	-0,4	6,0	6,5	0,5
Krav på fördjupad högskolekompetens	12,3	8,0	-4,2	16,9	17,7	0,8
Krav på högskolekompetens eller motsvarande	10,6	9,8	-0,7	17,9	18,4	0,5
Administration och kundtjänst	12,8	11,2	-1,5	10,1	8,7	-1,4
Service, omsorgs- och försäljningsarbete	25,5	25,7	0,2	21,0	21,7	0,7
Lantbruk, trädgård, skogsbruk, fiske	2,4	2,6	0,2	0,8	0,9	0,1

Byggverksamhet och tillverkning	10,8	9,5	-1,3	9,7	9,7	9,7	0,0	-1,3
Maskinell tillverkning och transport m.m.	10,0	11,0	1,1	11,2	10,1	10,1	-1,1	2,2
Krav på kortare utbildning eller introduktion	9,4	13,9	4,6	6,5	6,3	6,3	-0,2	4,8
Ej hänförlig till yrke	4,7	6,8	2,1	..	..	..	..	..
Ursprungsland								
Andel utrikes födda	14,2	26,7	12,6	13,5a	16,6	16,6	3,1	9,5
Antal inskrivna hos Arbetsförmedlingen	648 611	693 127	44 516 (+6,8 %)					

a Uppgjift för enbart 2005.

Källor: SCB (AKU)(2014a), Eurostat (2014b) och Arbetsförmedlingens databaser (2014f).

Tabell 3.2 Andel arbetslösa enligt AKU som har varit i kontakt med Arbetsförmedlingen, 2005–2012 Procent

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Diff. 2005–2012	
									%-enhet	%
Kvinnor	70,3	68,3	62,1	59,6	66,6	68,2	65,9	65,4	-4,9	-7,0
Män	76,3	73,5	66,6	63,9	74,2	74,3	73,7	74,2	-2,1	-2,8
Inrikes födda	70,8	67,4	59,7	55,5	66,7	67,0	63,8	63,7	-7,1	-10,0
Utrikes födda	81,8	81,2	76,7	77,2	81,1	81,7	81,9	82,7	0,9	1,1
16–24	47,1	45,2	36,2	35,4	47,3	48,0	46,2	46,5	-0,6	-1,3
25–54	85,6	84,5	80,6	78,2	83,5	83,6	82,9	82,7	-2,9	-3,4
55–64	92,5	92,1	89,0	86,6	91,5	91,7	90,9	91,9	-0,6	-0,7
Förgymnasial	59,8	55,9	51,6	51,1	58,7	61,7	60,3	62,9	3,1	5,2
Gymnasial	84,1	82,7	76,3	73,4	81,2	80,3	78,8	80,3	-3,8	-4,5
Eftergymnasial	74,0	73,4	66,1	64,0	68,4	70,1	69,4	66,0	-8,0	-10,8
Samtliga	73,5	71,0	64,4	61,8	70,8	71,5	70,0	70,2	-3,3	-4,5

Med kontakt kan avses både att ha varit inskriven och att ha haft annan typ av kontakt med Arbetsförmedlingen.

Källa: Tabellen är publicerad i Arbetsförmedlingen (2013b). Data från SCB (AKU).

Med hjälp av Arbetsförmedlingens statistik över antalet inskrivna arbetssökande som är i arbete utan stöd kan andelen sysselsatta arbetssökanden som samtidigt var inskrivna hos Arbetsförmedlingen under fjärde kvartalet 2010 grovt uppskattas till ungefär 40 procent⁵². Samtidigt är det tydligt från diagram 3.2 nedan att antalet sökande i arbete utan stöd, som är den grupp inskrivna som har starkast ställning på arbetsmarknaden, har minskat successivt sedan slutet av 1990-talet. Minskningen mellan

⁵² Det genomsnittliga antalet inskrivna i arbete utan stöd 4 kvartalet 2010 var 138 000 (Arbetsförmedlingen, 2014f). Det motsvarar 39 procent av de 353 000 som då var arbetssökande sysselsatta enligt AKU.

Tabell 3.3 Sökanalerna bland sysselsatta och arbetslösa arbetssökande, fjärde kvartalet 2010

	Sysselsatta		Arbetslösa	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Arbetsförmedlingen, kontakt	29 000	8,2	130 400	35,1
AF, letade själv i exempelvis platsbank	150 200	42,5	264 900	71,3
Andra jobbdatabaser	121 200	34,3	160 400	43,2
Privat arbetsförmedling	24 600	7,0	34 200	9,2
Direkt kontakt arbetsgivare	154 900	43,8	167 500	45,1
Annons – svarade/satte in	68 600	19,4	71 100	19,1
Annons – läste	91 700	25,9	105 900	28,5
Vänner och familj	63 600	18,0	95 000	25,6
Skola, intervju, starta eget	14 200	4,0	18 500	5,0
Väntade, endast inskriven Arbetsförmedlingen	26 200	7,4	42 900	11,5
Totalt antal personer och genomsnittligt antal använda sökanalerna	353 500	2,1	371 500	2,9

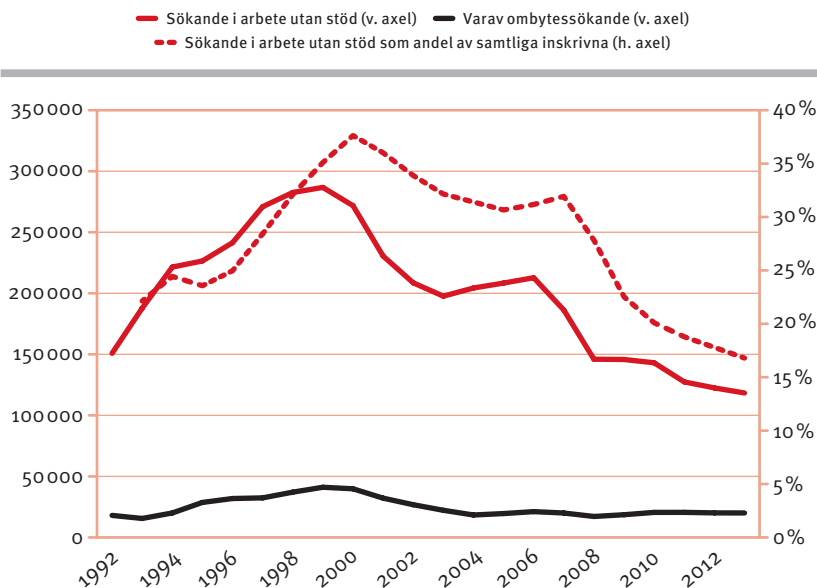
Avser fjärde kvartalet 2010.

Källa: Specialbeställning från SCB (AKU) redovisad i Arbetsförmedlingen (2014a).

åren 2003–2005 och åren 2010–2012 uppgår till 36 procent. Som framgår av diagram 5.2 i avsnitt 5.1 finns det inga tecken på att andelen i arbetskraften som byter jobb från ett år till ett annat har minskat under perioden, vilket tyder på att Arbetsförmedlingens marknadsandel i denna grupp har minskat betydligt. Det ska samtidigt noteras att kategorin ombytessökande⁵³, den sökandekategorin med allra starkast ställning på arbetsmarknaden, har legat relativt stabilt runt 20 000 personer sedan 2003.

53 Ombytessökande är arbetssökande med fast arbete i önskad omfattning, som vill byta till ett annat arbete. Nuvarande anställningens varaktighet ska vara i mer än tre månader (Arbetsförmedlingen, 2014f).

Diagram 3.2 Ombytessökande och andra sökande i arbete utan stöd hos Arbetsförmedlingen, 1992–2013

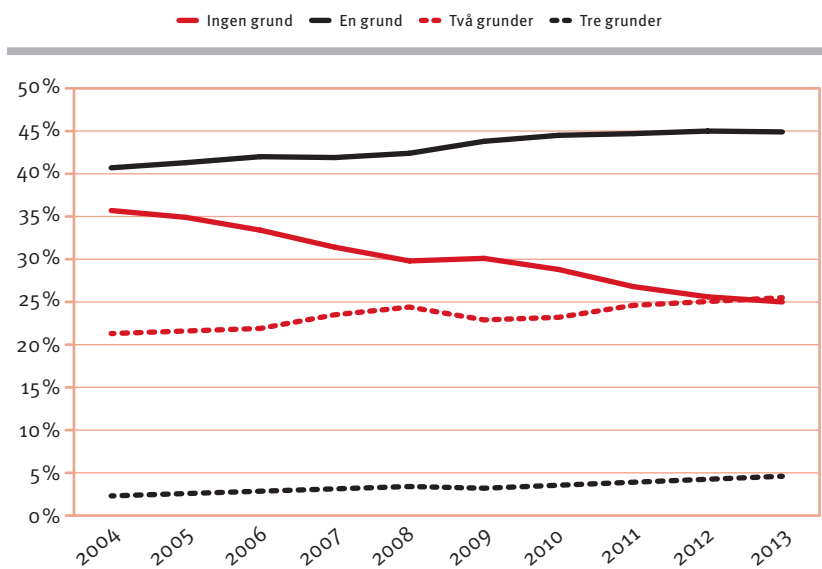


Årsgenomsnitt av kvarstående sökande per månad. Kategorisering efter sökandekategori (SKAT): Sökande i arbete utan stöd (21, 22, 31, 41, 35), varav ombytessökande (41), samt samtliga inskrivna sökande (samtliga öppet arbetslösa, sökande i program med aktivitetsstöd, sökande som har arbete med stöd, nystartsjobb samt övriga).

Källa: Arbetsförmedlingen (2014f).

Avslutningsvis undersöks hur sårbara de som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen är för statistisk diskriminering i rekryteringsförfaranden. I diagram 3.3 har varje arbetssökande tilldelats en siffra mellan 0 och 3 beroende på hur många av följande tre riskegenskaper för statistisk diskriminering denne innehar: 1) personen saknar gymnasieutbildning, 2) personen är utrikes född, 3) personen är antingen yngre än 25 år eller äldre än 49 år. Analysen visar att gruppen inskrivna har blivit betydligt mer sårbar för statistisk diskriminering sedan 2004. Den grupp som inte innehar någon av de tre sårbarhetsgrunderna har minskat sin andel med 30 procent och utgör nu enbart 25 procent av de inskrivna. Den grupp

Diagram 3.3 Sårbarhet för statistisk diskriminering bland de inskrivna hos Arbetsförmedlingen



Samtliga inskrivna är kategoriserade utifrån antalet egenskaper de innehar som ökar risken för statistisk diskriminering. Tre egenskaper inräknas: personen saknar gymnasieutbildning, personen är utrikes född, personen är antingen yngre än 25 år eller äldre än 49 år.

Källa: Arbetsförmedlingen (2014f).

som innehar samtliga tre sårbarhetsgrunder har fördubblats i andel och även de två mellangrupporna har vuxit påtagligt.

Resultaten från analyserna ovan talar ett tydligt språk. Poolen av arbetssökande som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen har förändrats betydligt under de senaste tio åren. De arbetssökande som återfinns hos Arbetsförmedlingen var visserligen även tidigare yngre, mer ofta utrikes födda och mer ofta inriktade på yrken med lägre kvalifikationsnivå i jämförelse med arbetskraften i stort, men skillnaderna har ökat. Andelen av dem som är arbetslösa enligt AKU som har haft kontakt med Arbetsförmedlingen har sjunkit, i synnerhet bland inrikes födda och

dem med eftergymnasial utbildning. Gruppen arbetssökande i arbete utan stöd har minskat både i antal och som andel av samtliga inskrivna. Det är dessutom en växande andel av de arbetssökande hos Arbetsförmedlingen som har flera av de observerbara egenskaper som var och en tenderar att göra en arbetssökande mer sårbar för statistisk diskriminering på arbetsmarknaden.

Vad gäller de arbetssökande tyder således det mesta på att Arbetsförmedlingen har svårt, och har fått det allt svårare, att attrahera de arbetssökande som har en starkare ställning på arbetsmarknaden, vilket går helt i linje med Larsen och Vesans hypotes. Visserligen tycks en stor del av dem alltjämt leta efter annonser på Platsbanken – mer än 50 procent, att döma av tabell 3.3 ovan – men att de inte är inskrivna och därmed matchningsbara i lika stor utsträckning gör att Arbetsförmedlingen potentiellt blir en mindre betydelsefull kanal för arbetsgivarna.

Det är emellertid inte självklart vad som ligger bakom dessa förändringar. Den huvudsakliga förklaringen i Larsen och Vesans modell är den mekanism som säger att de arbetssökande vänder sig bort från Arbetsförmedlingen därför att de bedömer att de mer attraktiva arbetsgivarna inte kommer att använda sig av denna kanal. Som framgår av analyserna i det andra avsnittet ovan tycks visserligen inte de arbetsgivare som söker mer kvalificerad arbetskraft aktivt be Arbetsförmedlingen om matchningsstöd i särskilt stor grad, men det tycks inte heller som att jobben som anmäls till Arbetsförmedlingen är sämre än i ekonomin i stort. För att få en mer heltäckande bild av vad som ligger bakom de förändringar som har skett i sökandepoolens sammansättning behöver vi vända oss till andra faktorer som också kan tänkas ha bidragit.

3.3 Vad kan förklara förändringen av sökandepoolens sammansättning?

3.3.1 Vilken betydelse har sjukförsäkringsreformerna och etableringsreformen haft?

Två reformer av Arbetsförmedlingens uppdrag som har genomförts mot slutet av perioden kan av allt att döma förklara delar av de förändringar som har skett.

Som två delar i reformeringen av sjukförsäkringen 2008 infördes en ny rehabiliteringskedja samt en tidsgräns för hur länge en person kan

vara sjukskriven. Då beslutades också om att från och med den 1 januari 2010 inrätta det arbetsmarknadspolitiska programmet Arbetslivsintroduktion som vänder sig till dem som har förbrukat sina ersättningsdagar i sjukförsäkringen. Programmet pågår som längst i tre månader och om personen därefter bedöms ha förutsättningar att ta del av fortsatta aktiva insatser inom arbetsmarknadspolitiken erbjuds fortsatta insatser inom Arbetsförmedlingen (Försäkringskassan, 2011). Gruppen som skrivs in vid Arbetsförmedlingen denna väg har oftare en lång frånvaro från arbetslivet än övriga inskrivna och i större utsträckning en kvarstående ohälsoproblematik. Under 2013 påbörjade drygt 13 000 personer programmet och en genomsnittlig månad deltar drygt 3 000 personer i programmet. Uppföljningar visar att knappt hälften är kvar hos Arbetsförmedlingen ett år efter påbörjat program⁵⁴. Tillsammans med Försäkringskassan utför Arbetsförmedlingen sedan 2012 så kallade gemensamma kartläggningar av sjukskrivna i syfte att bedöma individens förutsättningar för arbete och behov av rehabilitering. År 2013 var det knappt 10 000 personer som efter gemensam kartläggning fortsatte till aktiva insatser hos Arbetsförmedlingen (Arbetsförmedlingen, 2014b).

Den 1 december 2010 utökades Arbetsförmedlingens uppdrag ytterligare. När etableringsreformen då trädde i kraft gavs myndigheten ett övergripande och samordnat ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända grupper i Sverige, något som tidigare hade legat på kommunerna. Antalet som omfattas av etableringsuppdraget ligger i dag på 22 800 deltagare per månad och mycket tyder på målgruppen har en svagare ställning på arbetsmarknaden (Arbetsförmedlingen, 2014b).

De två reformerna har av allt att döma bidragit till att antalet utsatta personer bland de arbetssökande hos Arbetsförmedlingen har ökat under de senaste åren. De kan dock inte stå för hela förklaringen, eftersom utvecklingen har pågått successivt sedan flera år innan dessa reformer trädde i kraft och inte enbart består i att mer sårbara grupper har tillkommit utan också att inskrivningsgraden bland grupper med starkare ställning har minskat.

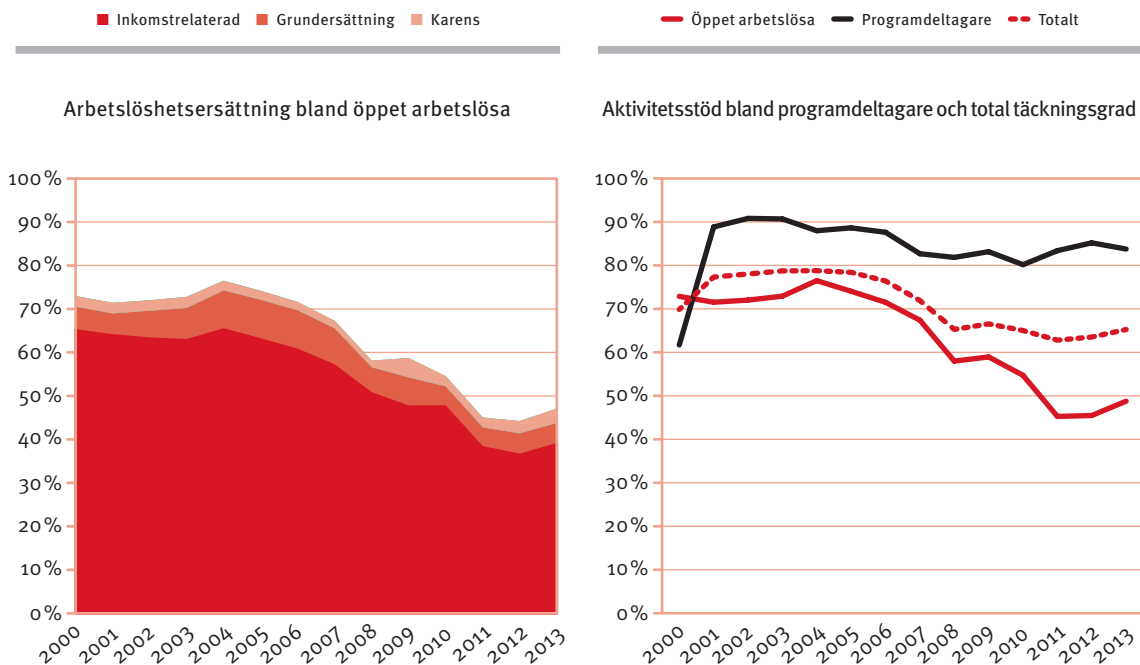
54 Efter ett år har cirka 10 till 15 procent fått ett arbete eller en utbildningsplats. Resterande som har lämnat Arbetsförmedlingen har i de allra flesta fall återvänt till sjukförsäkringen (Arbetsförmedlingen, 2014b).

3.3.2 Har de arbetslösas beroende av Arbetsförmedlingen för ersättningar minskat?

För de arbetslösa som mottar arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd eller etableringsersättning utgör kravet på att vara registrerad hos Arbetsförmedlingen för att bibehålla rätten till ersättning ett starkt skäl till att finnas inskriven hos Arbetsförmedlingen. Som framgår av vänstra panelen i diagram 3.4 har andelen bland de öppet arbetslösa som uppbär ersättning från arbetslöshetsförsäkringen minskat betydligt sedan år 2000. Enligt Arbetsförmedlingen (2014b) beror detta sannolikt framförallt på att allt färre uppfyller försäkringens arbetsvillkor efter de förändringar som genomfördes av arbetslöshetsförsäkringen 2007–2008. Det är inte uppenbart vilka konsekvenser detta har fått för storleken och sammansättningen av poolen av arbetssökande hos Arbetsförmedlingen.

Jansson Dahlén (2012) har visat att minskningen av arbetslöshetsförsäkringens täckningsgrad har varit extra påtaglig för ungdomar och utrikes födda. Bland de i åldern 20–24 år har täckningsgraden minskat från knappt 50 procent år 2000 till 16 procent år 2011. För gruppen utrikes födda sjönk andelen från drygt 65 procent till 28 procent under samma period (Jansson Dahlén, 2012). Inom dessa båda grupper har dock ”inskrivningsgraden” bland de arbetslösa enligt AKU varit i stort sett stabil sedan 2005, vilket talar för att frånvaron av arbetslöshetsersättning inte har haft någon tydligt negativ inverkan. En tänkbar förklaring till att en minskning av inskrivningsgraden har uteblivit kan utgöras av det aktivitetsstöd som utbetalas till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program. Om denna faktor tas med i analysen blir bilden av täckningsgraden en delvis annan. Många som tidigare skulle ha klassificerats som öppet arbetslösa inträder i dag i stället i program med aktivitetsstöd där täckningsgraden, som framgår av den högra panelen i diagram 3.4, är betydligt högre. Dessa omständigheter gäller i synnerhet för de i åldern 20–24 år. Före år 2007 kunde många i denna grupp genom ett studerandevillkor i arbetslöshetsförsäkringen kvalificera sig för grundersättning efter 90 dagars öppen arbetslöshet. I och med införandet av Jobbgarantin för ungdomar 2007, som även den inträder efter 90 dagars öppen arbetslöshet, kommer de berättigade i stället i fråga för aktivitetsstöd. Aktivitetsstödet för de under 25 (så kallad utvecklingsersättning) är vis-

Diagram 3.4 Täckningsgrad i arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd och etableringsersättning, 2000–2013



Procent av målgruppen. I ersättningsgraden för arbetslösa ingår arbetslösa med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och arbetslösa med etableringsersättning. I ersättningsgraden för programdeltagare ingår deltagare med aktivitetsstöd och deltagare med etableringsersättning.
Källa: (Arbetsförmedlingen, 2014b).

serligen betydligt lägre än grundbeloppet i arbetslöshetsförsäkringen⁵⁵ – vilket skulle kunna tänkas minska incitamenten att registrera sig – men vad gäller täckningsgraden i åldersgruppen så tycks det ökade mottagandet av utvecklingsersättning uppväga hela täckningsminskningen i arbetslöshetsförsäkringen under perioden. Den totala täckningsgraden har ökat något mellan år 2000 och år 2011, från knappt 50 procent till knappt 52 procent (Jansson Dahlén, 2012). Detsamma gäller dock inte

⁵⁵ Utvecklingsersättning utgår med 141 kronor per dag för deltagare som har gymnasieexamen eller från och med den 1 juli det år då deltagaren fyller 20 år. Dessförinnan är beloppet 48 kronor per dag (Försäkringskassan, 2014a). Grundbeloppet i arbetslöshetsersättningen är som högst 320 kronor.

för gruppen utrikes födda eller för samtliga öppet arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd. Som framgår av den högra panelen i diagram 3.4, har den totala täckningsgraden sjunkit från cirka 70 procent år 2000 till cirka 65 procent år 2013.

Mycket tyder på att en betydande andel av de arbetslösa som inte mottar arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd i stället mottar ekonomiskt bistånd från kommunerna. Sedan 2010 samlar Socialstyrelsen in statistik över orsaken till att ett hushåll helt eller delvis saknar försörjning. Dessa undersökningar visar att arbetslöshet har blivit ett allt vanligare försörjningshinder bland vuxna biståndsmottagare de senaste åren. År 2013 mottog 68 000 arbetslösa, varav 17 500 yngre än 25 år, ekonomiskt bistånd på grund av att de saknade annan ersättning (Socialstyrelsen, 2014a)⁵⁶. Denna grupp utgör 27 procent av samtliga biståndsmottagare. Rimligtvis utgör den också en stor del av de mellan 75 000 och 109 000 personer som under året deltog i arbetsmarknadspolitisk verksamhet i kommunal regi (Jacobson-Libietis & Sohrab, 2014). Hur stor andel av dem som samtidigt också återfanns hos Arbetsförmedlingen är svårt att avgöra eftersom myndigheten inte registrerar denna försörjningsform i sitt handläggningssystem (Arbetsförmedlingen, 2013a) och det är oklart i vilken utsträckning kommunerna ställer krav på biståndsmottagarna att vara inskrivna hos Arbetsförmedlingen. En kartläggning från 2008 har emellertid visat att 49 procent av samtliga som då bodde i ett hushåll som tog emot ekonomiskt bistånd var inskrivna hos Arbetsförmedlingen någon gång under året (Mörk, 2011). Den relativt höga siffran talar för att en stor andel av de arbetslösa som saknar annan ersättning än ekonomiskt bistånd sannolikt är inskrivna hos Arbetsförmedlingen också i dag.

De statliga ersättningssystemens sjunkande täckningsgrad bland arbetslösa kan alltså potentiellt ha två olika återverkningar på sammanfattningen av de arbetssökande som återfinns hos Arbetsförmedlingen. Dels kan arbetssökande grupper med en i sammanhanget jämförelsevis god förankring på arbetsmarknaden, såsom visstidsanställda och del-

⁵⁶ Ytterligare 53 000 arbetslösa mottog bistånd på grund av otillräcklig ersättning eller att de ännu inväntade ersättning. Totalt utgjorde gruppen arbetslösa 47,5 procent av de vuxna biståndsmottagarna år 2013.

tidsarbetslösa, tänkas ha blivit mindre benägna att skriva in sig sedan arbetsvillkoret skärptes år 2007 och möjligheten att få ersättning som deltidsarbetslös begränsades år 2008. Samtidigt kan det också tänkas att andelen inskrivna i den grupp som har allra svagast ställning på arbetsmarknaden minskar i takt med att en växande andel av dem saknar rätt till annan ersättning än kommunalt försörjningsstöd och därmed i större utsträckning kommer i fråga för de expanderande kommunala arbetsmarknadsinsatserna. Den sammanlagda effekten borde vara en dämpning av det totala antalet inskrivna arbetssökande, men ett säkert besked på den punkten skulle kräva en mer omfattande kartläggning än vad som ryms i denna rapport.

3.3.3 Har andra arbetsmarknadsintermediärer övertagit Arbetsförmedlingens roll?

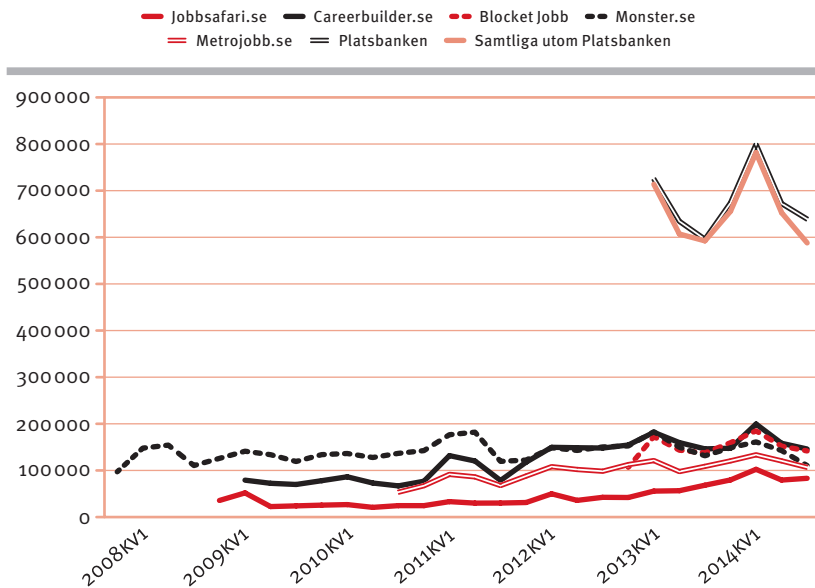
En annan tänkbar delförklaring till förändringen av den grupp som är inskrivna Arbetsförmedlingen är de arbetsmarknadsintermediärer som har tillkommit eller vuxit i betydelse under perioden, och vars insatser gentemot arbetsgivare diskuterades i avsnitt 2.3.4, s. 61. Nedan diskuteras i vilken utsträckning dessa aktörer kan ha kommit att utgöra substitut för Arbetsförmedlingen åt de arbetssökande.

3.3.3.1 Internetbaserade förmedlingstjänster

Det kan först och främst konstateras att de internetbaserade förmedlingstjänsterna, som inte kräver inskrivning hos Arbetsförmedlingen, har blivit en allt mer flitigt utnyttjad kanal. Enligt specialbeställningen från AKU som redovisades ovan sökte 415 000 personer jobb i Platsbanken under fjärde kvartalet 2010 och 280 000 personer använde andra jobbdatabaser. I diagram 3.5 visas statistik över antalet unika besökare per vecka på de fem i dag mest välbesökta privata jobbsajterna i Sverige sedan 2007, samt på Platsbanken sedan början av 2013. En tydligt uppåtgående trend syns för de privata jobbsajterna sedan mitten av 2010 men allt tyder på att Platsbanken ännu är den dominerande aktören. Tillsammans tangerar de fem övriga sidorna precis Platsbankens användarmängd under den jämförbara perioden.

En intressant observation är att den äldsta och tidigare dominerande konkurrenten, Monster.se, tycks uppvisa en negativ trend under 2013

Diagram 3.5 Besöksstatistik för Platsbanken samt de fem största privata sajterna inom Arbete och rekrytering, 2007–2014



Avser kvartalsgenomsnitt av antal unika webbläsare per vecka.

Källa: Sveriges Annonssörers KIA-index (2014) och (Arbetsförmedlingen, 2014).

och 2014. Detta indikerar att de olika sajterna till viss del konkurrerar om samma arbetssökandes tid och att det tycks finnas en övre gräns för hur mycket tid de sammanlagt är villiga att lägga ner på att söka jobb online. Sannolikt kommer konkurrensen mellan sajterna att fortgå framöver, men det är också troligt att sökaktiviteten över tid kommer att koncentreras till ett mindre antal sajter på grund av de nätverksfördelar som tenderar att uppstå för både arbetsgivare och arbetssökande till följd av en ökad koncentration. Detta innebär också sannolikt att sajter som redan gynnas av nätverksfördelar på arbetssökandesidan – exempelvis Blocket – kommer att ha en fördel i konkurrensen. I dessa sammanhang kan också karriärnätverk som LinkedIn komma att få en mer betydelsefull roll. Antalet personer i Sverige som använder LinkedIn överskred nyligen 2 miljoner (Sundlo, 2014).

Den undersökta perioden är för kort för att kunna uttala sig om Platsbankens trend men med tanke på de konkurrerande sajternas expansion under de senaste åren finns det mycket som talar för att Platsbankens marknadsandel har minskat. Möjligheten att göra sig synlig för arbetsgivare via exempelvis LinkedIn kan också tänkas ha haft en dämpande inverkan på benägenheten att skapa en CV-profil på Platsbanken.

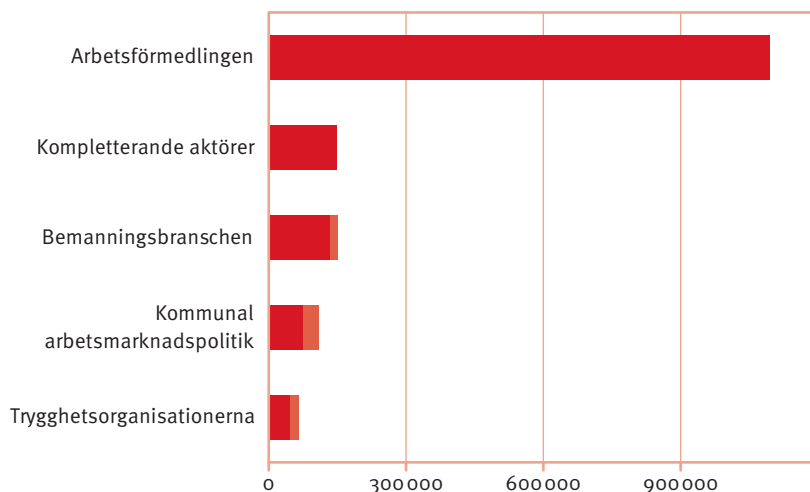
3.3.3.2 Arbetsförmedlingen och de kompletterande aktörerna

Arbetsförmedlingen är inte ensam om att erbjuda stöd genom väglednings- och förmedlingstjänster till arbetssökande. I diagram 3.6 jämförs statistik över antalet personer som någon gång under år 2013 kom i kontakt med någon av fem olika typer av arbetsmarknadsintermediärer som tillhandahåller sådana tjänster av något slag. Arbetsförmedlingen är den klart dominerande aktören volymmässigt. Knappt 1,1 miljoner personer var inskrivna hos förmedlingen någon gång under 2013, varav 368 000 nyinskrevs som öppet arbetslösa (Arbetsförmedlingen, 2014b).

Bland de inskrivna hos Arbetsförmedlingen var knappt 150 000 också någon gång inskriven hos någon av de nu cirka 900 organisationer av vilka myndigheten upphandlar kompletterande arbetsförmedlingstjänster. De kompletterande aktörerna är en relativt ny företeelse på den svenska arbetsmarknaden och har vuxit snabbt sedan upphandlingarna tog fart 2007. Arbetsförmedlingen gör emellertid, för alla upphandlade tjänster utom etableringslots, en arbetsmarknadspolitisk bedömning om det är aktuellt för den arbetssökande att ta del av en tjänst som tillhandahålls av en kompletterande aktör (Konkurrensverket, 2013). Det är alltså inte valfritt för den arbetssökande att vända sig till en kompletterande aktör, och alla som befinner sig hos de kompletterande aktörerna är alltså samtidigt inskrivna hos Arbetsförmedlingen. Detta innebär troligen att de kompletterande aktörernas omedelbara påverkan på vilka arbetssökande som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen är begränsad⁵⁷.

⁵⁷ Däremot torde tillkomsten av ett större antal utförare medföra att den mer djupgående informationen om egenskaperna hos den arbetssökande som tidigare samlades in av arbetsförmedlarna på det lokala kontoret, nu i större utsträckning samlas in av de kompletterande aktörerna. Med en sämre genomsnittlig kännedom om de sökande kan det tänkas att arbetsförmedlaren får svårare att komma med förslag på lämpliga arbetssökande till de arbetsgivare som önskar få matchningsstöd. Detta skulle möjligen kunna vara en del av förklaringen till att arbetsgivarnas önskemål om matchningsstöd tycks ha minskat under senare år.

Diagram 3.6 Antal personer som direkt berördes av några arbetsmarknadsintermediärer under 2013



För Arbetsförmedlingen avses alla som har varit registrerade någon gång under 2013.

Källa: (Arbetsförmedlingen, 2014m).

De personer som är hos kompletterande aktörer utgör en undergrupp till dem som är hos Arbetsförmedlingen.

Källa: (Arbetsförmedlingen, 2014m).

För bemanningsbranschen avses samtliga som arbetat i branschen 2013 (antalet kontrollbesked) + antal genomförda rekryteringar till slutkund. Källa: Bemanningsföretagen (2014).

För den kommunala arbetsmarknadspolitiken avses antalet som deltagit någon gång under året + ett uppskattat uppräkningsantal för riket på grund av svarsbortfall bland kommunerna. Källa: Jacobson-Libietis & Sohrab (2014).

För trygghetsorganisationerna avses antalet nyinskrivna 2013 + antalet kvarstående vid årets slut 2012.

Källor: Se tabell 8.

3.3.3.3 Bemanningsbranschen

En ungefär lika stor grupp, drygt 150 000 personer, har någon gång under året hyrts ut för uppdrag åt eller slutrekryterats till ett kundföretag via bemanningsbranschen. Som konstaterades i diagram 2.7 i avsnitt 2.3.4.2, s. 63 har bemanningsbranschen vuxit kraftigt under det senaste decenniet. Huruvida denna expansion har haft någon betydelse för sammansättningen av de arbetssökande hos Arbetsförmedlingen är svårt att säga. Intressant nog är två av de grupper i arbetskraften som är överrepresenterade hos Arbetsförmedlingen också överrepresenterade i bemanningsbranschen: unga och utrikes födda (Andersson Joonas &

Wadensjö, 2010). Vidare har en undersökning från Bemanningsföretagen visat att hela 31 procent av dem som arbetade i branschen 2011/2012 hade fått information om jobbet via någon av Arbetsförmedlingens kanaler (Bemanningsföretagen, 2012). Denna andel är nästan fyra gånger så hög som för samtliga rekryteringar i ekonomin under de senaste åren⁵⁸. Detta kan tyda på att bemanningsbranschen har en komparativ fördel i att bedöma inskrivna arbetssökande från vissa grupper med hög osäkerhet vad gäller produktivitet, och att den därigenom kan bidra till att motverka graden av statistisk diskriminering bland exempelvis utrikes födda (se Skedinger & Carlsson, 2011). En paradoxal bieffekt skulle samtidigt kunna bli att tendenserna till statistisk diskriminering av dessa grupper ökar bland andra arbetsgivare. I den mån andra arbetsgivare antar att bemanningsföretagen är tidigt ute med att bedöma individer i utsatta grupper som flödar in i arbetslöshet och att anställa dem som har högst produktivitet så kan incitamenten öka för andra arbetsgivare att välja bort de individer i dessa grupper som kvarstår som arbetslösa (se Lockwood, 1991). Detta skulle kunna leda till ökade inskrivningstider för de kvarstående individerna. Studier har visat att tid i arbetslöshet är en viktig sorteringsgrund för många arbetsgivare på den svenska arbetsmarknaden (Eriksson & Rooth, 2014), men om dessa tendenser spås på av bemanningsbranschens och andra branschens ökade screeningverksamhet är en fråga som framtida forskning får söka svar på.

3.3.3.4 Trygghetsorganisationerna

Trygghetsorganisationer är här ett samlingsnamn för de kollektivavtalade stiftelser och fonder som erbjuder vissa arbetstagare omställningsstöd i form av tjänster och/eller ekonomisk ersättning i samband med uppsägning eller risk för uppsägning. Samtliga omställningsförsäkringar är förknippade med kvalifikationskriterier. Regelverken varierar mellan avtalsområdena men de vanligaste kraven för att få ta del av stöd-tjänsterna är att uppsägningen sker på grund av arbetsbrist och att den uppsagde har varit tillsvidareanställd sedan minst 12 månader. Kriteri-

⁵⁸ Enligt AKU får 8–9 procent av alla som rekryteras information om jobbet via Arbetsförmedlingen (SCB, 2014j). Frågorna formuleras något olika i de två undersökningarna men den stora skillnaden går inte att ta miste på.

erna är generellt sett striktare för att kvalificera sig till de ekonomiska ersättningsorganisationernas stödtjänster. Vilka avtalsområden som täcks av omställningsförsäkringar har varierat påtagligt sedan det första trygghetsavtalet slöts mellan SAF och PTK år 1973 (se Forsberg, 1996; Sebardt, 2005). Enligt en genomgång år 2012 täckte avtalen då in ungefär 3,2 miljoner personer, motsvarande 76 procent av de anställda (Frykskog, 2012). Detta är en klart lägre andel än den som framkom i en liknande genomgång för år 1994⁵⁹.

På senare år tycks trygghetsorganisationerna emellertid ha rönt allt större uppmärksamhet i den arbetsmarknadspolitiska debatten. Från både arbetsgivarorganisationer och fackförbund har de lyfts fram med hänvisning till att en hög andel av de uppsagda på kort tid återgår till arbete (Essemyr, 2014; Sahlén & Eklöf, 2013; Silfverstolpe, 2014b; Unionen, 2013b). Effektiviteten i trygghetsorganisationernas verksamhet har dock ännu inte utvärderats och det saknas också i nuläget samlad kunskap om stödets innehåll och hur många personer det kommer till del⁶⁰. I tabell 3.4 presenteras därför en kartläggning av kostnader, deltagarantal och tre nyckeltal för de 13 nu verksamma trygghetsorganisationerna avseende år 2013. På grund av variationer i redovisningsrutiner finns inte samtliga uppgifter att tillgå för samtliga organisationer och uppgifter om fördelningen mellan aktiva stödtjänster och ekonomiskt stöd är i vissa fall behäftade med en viss osäkerhet. Beloppen för kostnader per årsdeltagare bör i första hand användas som en indikator på verksamhetens karaktär. De kan inte utan vidare användas som ett mått på det stöd som en genomsnittlig uppsagd får ta del av, eftersom den tid som en uppsagd tar del av stöd eller har rätt till stöd varierar i hög grad mellan trygghetsorganisationerna⁶¹. Däremot ger variationen i kostnader

59 Forsberg (1996) gjorde en genomgång av de 14 då gällande trygghetsavtalen och fann att de täckte in 3,0 miljoner anställda. Detta motsvarar 87 procent av det totala antalet anställda 1994 (SCB, 2014a).

60 Ett undantag är den kartläggning av villkor för och omfattning av de ekonomiska stöden från trygghets- och omställningsfonderna som nyligen har genomförts av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2013).

61 Exempelvis är anordnare av insatser inom TSL-systemet enbart förbundna att ge den uppsagde stöd i 12 månader och den genomsnittliga stödperioden är 147 dagar (TSL, 2014). Att döma av kvoten mellan nyinskrivna deltagare och det genomsnittliga antalet deltagare per år som rapporteras i tabell 3.4 så utdelas stöd i genomsnitt under en betydligt längre tid inom exempelvis Trygghetsstiftelsen för statligt anställda och inom TRR för privatanställda tjänstemän.

per årsdeltagare en fingervisning om hur *intensiteten* i stödet varierar mellan organisationerna.

Av störst betydelse för resonemangen om trygghetsorganisationernas betydelse för Arbetsförmedlingen är uppgifterna om hur många per år som tar del av stödet. Under helåret 2013 skrevs ungefär 46 000 nya uppsagda eller uppsägningshotade in hos någon av organisationerna. Under samma år var det enligt AKU sammanlagt 86 000 personer som från ett kvartal till ett annat övergick från fast anställning till arbetslöshet, varav uppskattningsvis cirka 78 000 personer gjorde det på grund av personal- eller driftsinskränkningar⁶². Till denna grupp hör den absoluta merparten av de 46 000 som kom till trygghetsorganisationerna. Jämförelsen indikerar att för just den grupp som sägs upp på grund av personal- eller driftsinskränkningar utgör trygghetsorganisationerna ett viktigt komplement till – och i många fall substitut för – Arbetsförmedlingen⁶³. Samtidigt utgör denna grupp enbart knappt 28 procent av de sammanlagt 280 000 individer som inträdde i arbetslöshet från arbete någon gång under året, och som i princip skulle kunna komma i fråga för trygghetsorganisationernas verksamhet (SCB, 2014d).

62 Siffran 86 000 fås genom att summera flödena från fastanställning till arbetslöshet för kvartalen mellan 2012k4 och 2013k4 i AKUs flödestabeller (SCB, 2014d). Siffran 78 000 är skattad med hjälp av observationen att både antalet personer i arbetslöshet till följd av personal- eller driftsinskränkningar och den genomsnittliga varaktigheten för pågående arbetslöshetsperioder för denna grupp är i stort sett oförändrade mellan 2013k1 och 2014k1. Detta innebär att inflödet till gruppen har varit i princip lika stort som utflödet under perioden. Detta i sin tur gör det möjligt att beräkna inflöde = (bestånd/genomsnittlig varaktighet) (Eurostat, 2013, s. 40). Ett bestånd på cirka 63 000 personer och en genomsnittlig varaktighet på cirka 42 veckor ger ett inflöde på $(63\,000 / (42/52)) = 78\,000$ personer per år. En viss osäkerhet präglar denna skattning på grund av en viss osäkerhet i skattningarna från AKU och vad gäller relationen mellan varaktigheten i pågående arbetslöshetsperioder (tvärsnittstiden) och varaktigheten i samtliga arbetslöshetsperioder (vistelsetiden) se (se Zetterberg, 2011).

63 En sådan substitutionseffekt kan uppstå på två sätt. Dels i den mån trygghetsorganisationernas verksamhet *orsakar* att personer får ett nytt arbete innan de blir arbetslösa och kommer i fråga för Arbetsförmedlingen. TSL, exempelvis, uppger att detta inträffar för 16,5 procent av deltagarna (TSL, 2014). Hur stor effekt som i dessa fall kan tillskrivas omställningsinsatserna har inte utvärderats, men troligtvis hade en del av denna grupp hittat nytt arbete innan uppsägning även utan aktivt stöd. En substitutionseffekt uppstår också i den mån Arbetsförmedlingen inte erbjuder stöd, eller samma stöd, som myndigheten skulle ha gjort i trygghetsorganisationernas frånavaro. Rapporter som pekar på att detta kan ha inträffat i Trollhättan i samband med insatserna efter Saab Automobiles konkurs 2011 har presenterats av LO och TSL (Danielsson Öberg, 2013; TSL, 2014).

Tabell 3.4 Kostnader, deltagare och nyckeltal för de kollektivtvalade trygghetsorganisationerna 2013 Tusentals kronor

	Kostnader				Deltagare		Nyckeltal	
	Total kostnad (inkl. förvalt.)	varav aktivt stöd	varav ekonomiskt stöd	Ny- inskrivna deltagare	Inskrivna deltagare (årsnitt) ^c	Total kostnad per årsdel- tagare (tkr)	Aktivt stöd per årsdel- tagare (tkr)	Ekonomiskt stöd som andel av totalt stöd
KFS Trygghetsfond	7 754	1 220	1 163	102	..	..	..	49 %
Omställningsfonden	25 076	22 100	2 976	1 113	850	30	26	12 %
Svenska kyrkans Trygghetsråd	4 931	..	..	38	68	73	..	..
TRR Trygghetsrådet	1 135 000	481 000	557 000	17 677	14 711	77	33	54 %
Trygghetsfonden Fastigo-LO (exkl. AGB ^b)	4 236	907	1 199	62	130	33	7	..
Trygghetsfonden TSL (inkl. AGB ^b)	7 62 323	470 000	2 46 061	23 678	12 002	64	39	34 %
Trygghetsrådet Fastigo-TRF	10 803	1 291	6 093	53	141	77	43	83 %
Trygghetsrådet TRS	43 048	15 484	12 897	433	463	93	28	45 %
Trygghetsstiftelsen	209 066	..	..	2 278	4 822	43	..	..
KFO – Handels Trygghets- och AGE-fond	2 700	0	2 700	43	..	..	0	100 %
KFO – Handels Trygghetsfond för butiks- och lageranställda (exkl. AGB ^b)	3 800	0	3 800	30	..	..	0	100 %
Trygghetsfonden BAO – Finansförbundet	5 855	0	5 855	290	..	..	0	100 %
Summa	2 212 242			45 797	33 187	66 ^b	35 ^b	46 % ^b

Observera att det aktiva stödet per årsdeltagare inte kan tolkas som det genomsnittliga stödet per deltagande individ då den genomsnittliga varaktighetstiden inte framgår. Snittkostnad för ekonomiskt stöd per totala årsdeltagare redovisas inte eftersom det är oklart hur stor andel av deltagarna som mottar ekonomiskt stöd.

a En mindre del av kostnaderna för ekonomiskt stöd som redovisas inom TSL avser avgångsbidrag (AGB) som härrör från Fastigo-LO respektive KFO-Handels Trygghetsfond för butiks- och lageranställda. Dessa belopp går inte att urskilja i statistiken från AFA Försäkringar som administrerar AGB. Med tanke på dessa två fonders mycket ringa deltagarantal bedöms dock beloppen vara så pass små att de inte påverkar den övergripande bilden av kostnader för AGB inom TSL. Det innebär dock att de ekonomiska ersättningarna som redovisas för Fastigo-LO respektive KFO – Handels Trygghetsfond för butiks- och lageranställda kan vara underskattade.

b De summerade kvoterna avser de organisationer för vilket det finns tillräckliga uppgifter.

c För vissa trygghetsorganisationer är denna uppgift beräknad som ett genomsnitt av antalet inskrivna 2012-12-31 respektive 2013-12-31.

Källor: Trygghetsorganisationernas årsredovisningar och kanslier.

Som framgår av jämförelsen med de andra arbetsmarknadsintermediärerna i diagram 3.6 ovan är trygghetsorganisationernas verksamhet alltjämt något som berör jämförelsevis få. Att döma av den sammanlagda omsättningen har verksamheten inte heller ökat i omfattning sedan 1994⁶⁴.

3.3.3.5 *Den kommunala arbetsmarknadspolitiska verksamheten*

Sedan 1990-talets början har kommunernas lagstadgade ansvar inom arbetsmarknadspolitiken först utökats och sedan dragits tillbaka. Genom en ny lag 1995 gavs kommunerna ansvaret för arbetslösa ungdomar under 20 år. År 2007 fråntogs de åter huvuddelen av detta ansvar i samband med införandet av den statliga Jobbgarantin för ungdomar (Olofsson & Wadensjö, 2009). Etableringsreformen 2010 innebar som nämndes ovan att staten övertog ansvaret också för vissa nyanlända invandrades etablering på arbetsmarknaden från kommunerna. Samtidigt har kommunerna fortfarande i praktiken ett stort utrymme att anordna arbetsmarknadspolitisk verksamhet, och att döma av de kostnader som kommunerna har inom politikområdet tycks åtagandet ha ökat under det senaste decenniet.

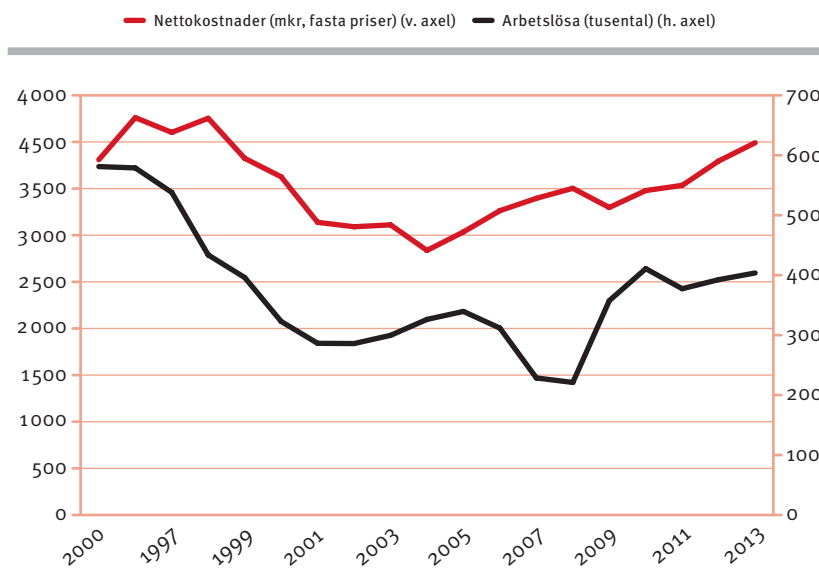
Som framgår av diagram 3.7 har kostnaderna stigit trendmässigt sedan 2004 samtidigt som kommunernas lagstadgade ansvar alltså har inskränkts under perioden. Sedan finanskrisen har kostnaderna stigit klart snabbare än antalet arbetslösa, vilket är en indikation på ett ökat åtagande⁶⁵.

Det har fram till 2013 saknats samlad statistik över tid om den kommunala arbetsmarknadspolitiska verksamhetens inriktning och deltagare. Detta gör det svårt att uttala sig säkert om hur deltagarnas antal och anknytning till Arbetsförmedlingen har utvecklats. Som noterades ovan visar dock den omfattande datainsamlingen från Sveriges kommuner och landsting (SKL) för år 2013 att minst 75 000 och uppskattnings-

64 Mätt i 2013 års penningvärde motsvarade den samlade verksamheten även år 1994 cirka 2,2 miljarder kronor (nominella kostnader år 1994: 1,75 mdkr)(Forsberg, 1996). Det ska samtidigt påpekas att arbetslösheten enligt AKU var betydligt högre 1994 (cirka 11 procent) än den var 2013 (cirka 8 procent) (SCB, 2014a).

65 Delar av den kommunala sysselsättningsfrämjande verksamheten finansieras med hjälp av bidrag från Europeiska socialfonden (ESF) (ESF-rådet, 2014). Dessa bidrag har troligtvis stimulerat det ökade åtagandet.

Diagram 3.7 Kostnader för kommunala arbetsmarknadsåtgärder, 1995–2013 (fasta priser)



Nettokostnad för arbetsmarknadsåtgärder. Fasta priser i 2013 års penningvärde, mkr. Avser kommunens sysselsättningsfrämjande insatser och arbetsmarknadsåtgärder som finansieras helt eller delvis av kommunen. Även kommunens kostnader för arbetsmarknadsinsatser inom samordningsförbund ingår. Avser samtlig regi. Källa: RKA (2014). Arbetslösa, 16–64 år. Källa: SCB (2014a).

vis 109 000 personer deltog i sådan verksamhet under året⁶⁶. Att döma av en jämförelse med en motsvarande kartläggning av den kommunala verksamheten 2002 innebär det att det totala antalet deltagare har mer än femfaldigats på drygt 10 år⁶⁷. Ökningen kan jämföras med att antalet arbetslösa och antalet vuxna mottagare av ekonomiskt bistånd var 40 procent högre respektive 5 procent lägre år 2013 jämfört med år 2002⁶⁸.

66 Uppräkningen till riket är baserat på att sammanlagt 75 000 personer deltog i sådan verksamhet i de drygt 70 procent av kommunerna som inkom med uppgifter (Jacobson-Libietis & Sohrab, 2014).

67 Salonen and Ulmestig (2004) har redovisat att det totala antalet deltagare i aktiveringsprogram i 204 kommuner år 2002 uppgick till 13 479. Liksom SKLs aktuella kartläggning omfattade den ungefär 70 procent av kommunerna.

68 För arbetslösa avses åldern 16–64. För biståndsmottagare avses åldern 18–65 år. Källor: SCB (2014a) och Socialstyrelsen (2014b).

Även om jämförelser mellan kartläggningar av detta slag bör göras med viss försiktighet tyder allt på att en betydande expansion av den kommunala arbetsmarknadspolitiska verksamheten har ägt rum.

Enligt SKLs kartläggning har emellertid 53 procent av deltagarna anvisats till den kommunala verksamheten från Arbetsförmedlingen (Jacobson-Libietis & Sohrab, 2014). Majoriteten av övriga deltagare – 38 procent – har anvisats från socialtjänsten och tillhör sannolikt i stor utsträckning den grupp arbetslösa biståndsmottagare som också är inskrivna hos Arbetsförmedlingen. Detta borde innebära att den kommunala verksamhetens inverkan på sammansättningen av de arbetsökande hos Arbetsförmedlingen till stor del kan tänkas likna den som beskrevs ovan för de övriga kompletterande aktörerna, om än i mindre skala. Om det kommunala åtagandet ökar ytterligare kan effekterna tänkas tillta på sikt. Vi vet sedan tidigare att biståndsmottagare utan arbetslöshetsersättning som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen, och som av allt att döma utgör en stor del av dem som också återfinns inom den kommunala verksamheten, har en svagare ställning på arbetsmarknaden än övriga inskrivna. Samtidigt deltar de i mindre utsträckning i Arbetsförmedlingens programverksamhet (Mörk, 2011). Av den aktuella statistiken från SKL framkommer att 38 procent av deltagarna har varit arbetslösa i mer än 24 månader, att 13 procent av dem saknar fullgjord grundskoleutbildning och att ytterligare 40 procent har högst grundskoleutbildning (Jacobson-Libietis & Sohrab, 2014). En jämförelse med uppgifterna om utbildningsnivån bland dem som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen (se tabell 3.1 ovan) stärker bilden av att det är en grupp med särskilt svag ställning på arbetsmarknaden som återfinns inom den kommunala verksamheten. En förlängning av dagens trender skulle därmed sannolikt föra med sig en ökad koncentration av utsatta grupper till den kommunala verksamheten.

Genomgången ovan visar på att det har skett en klar diversifiering av arbetsmarknadsintermediärer under de senaste 10 åren och att Arbetsförmedlingens verksamhet har kommit att ersättas i viss utsträckning av andra aktörer, bland såväl de arbetsökande som redan har anställning eller har goda chanser att få ett jobb, och de grupper med svagast ställning på arbetsmarknaden.

3.3.4 Har balansen mellan stöd åt och krav på de arbets sökande förskjutits?

Som framgick ovan är inte alla arbets sökande beroende av Arbetsförmedlingen för att upprätthålla någon rätt till ersättning från det offentliga. Denna grupp inkluderar rimligtvis den största andelen av de arbets sökande som samtidigt är i arbete, och vars benägenhet att skriva in sig tycks ha minskat avsevärt under de senaste åren. Till gruppen kan också räknas heltidsstuderande som söker extraarbete, bland vilka Arbetsförmedlingens täckningsgrad är betydligt lägre än genomsnittet bland dem som är arbetslösa enligt AKU.

För dessa grupper i synnerhet kan omfattningen och kvaliteten på det stöd som de förväntar sig att få från Arbetsförmedlingen tänkas påverka hur benägna de är att skriva in sig. Rimligtvis kan också kvaliteten i de arbetsmarknadspolitiska programmen – för vilka det alltså i de allra flesta fall utgår aktivitetsstöd – vara av betydelse eftersom en inskrivning hos Arbetsförmedlingen i många fall leder till programdeltagande. Även ersättningsnivån och de krav på aktivitet som är förknippade med att ta emot ersättning och att delta i program kan ha en inverkan.

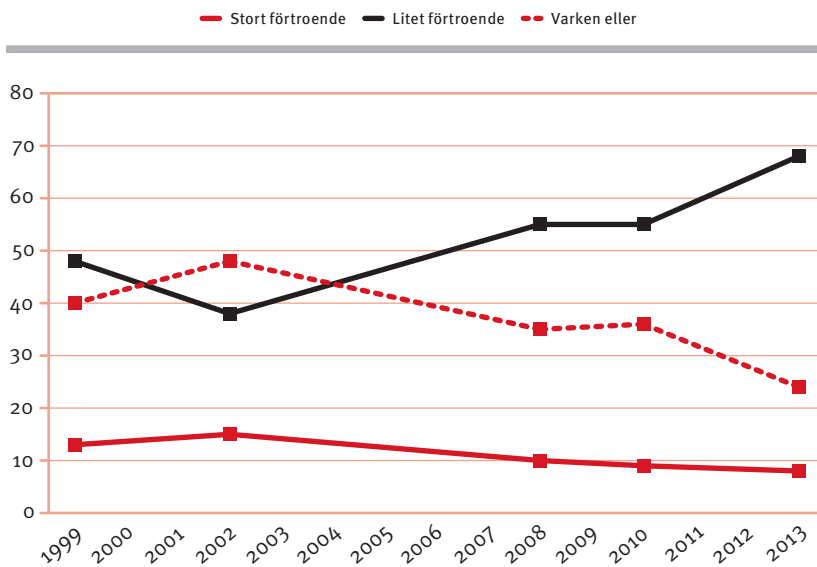
Det kan först konstateras att andelen av befolkningen som har ganska litet eller mycket litet förtroende för Arbetsförmedlingen har ökat successivt under det senaste decenniet, enligt en sammanställning från SOM-institutet som återges i diagram 3.8. Om de som inte har en uppfattning räknas bort, vilket har gjorts för jämförbarhet över tid i diagrammet, uppgår andelen år 2013 till hela 68 procent. Bland samtliga svarande är motsvarande andel något lägre, 57 procent (Oleskog Tryggvason, Bergström, & Ohlsson, 2014).

Egna bearbetningar av SOM-undersökningarna visar att förtroendet för Arbetsförmedlingen är lägre för dem med eftergymnasial utbildning⁶⁹. Som framgick i tabell 3.2 ovan är också inskrivningsgraden för denna grupp lägre och har minskat kraftigare över tid.

Med hjälp av beräkningar från Arbetsförmedlingens sökandeundersökning, som också ställer frågor om förtroende, kan man närma sig frå-

69 Bland dem som tillfrågades om sitt förtroende för Arbetsförmedlingen i SOM-undersökningarna år 1999 samt 2006–2009 är andelen med litet förtroende i gruppen med medelhög eller hög utbildning 53,9 (± 1,7) procent. Motsvarande andel bland dem med kortare utbildning är 45,0 (± 1,5) procent (Göteborgs universitet, 2014).

Diagram 3.8 Förtroendet för Arbetsförmedlingen bland dem i befolkningen som har en åsikt, 1999–2013

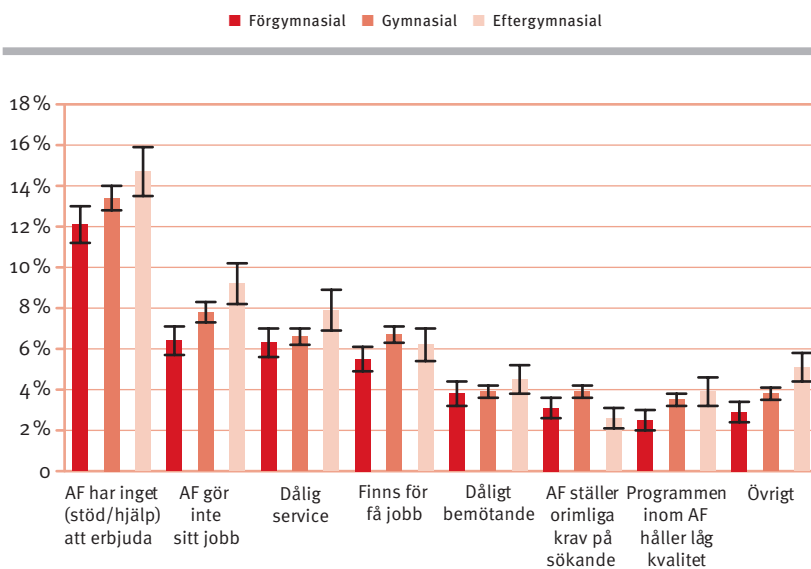


Avser befolkningen. Stort respektive litet förtroende avser andelen som svarat 'mycket stort' eller 'ganska stort' respektive 'mycket litet' eller 'ganska litet förtroende'. Vissa år har svarsalternativet 'ingen uppfattning' funnits med i frågan. För att få jämförbarhet över tid har personer som svarat 'ingen uppfattning' utelämnats ur analysen. Diagrammet har tidigare publicerats i Oleskog Tryggvason m.fl. (2014).

gan om vad som ligger bakom de låga förtroendesiffrorna. De svarande, som är inskrivna arbetslösa och programdeltagare, skiljer sig visserligen i flera avseenden åt från befolkningen i stort vilket gör att jämförelser populationerna emellan måste göras med försiktighet⁷⁰. Det är emellertid klart från dessa undersökningar att det svar som dominerar på frågan

⁷⁰ Det står klart att en mycket lägre andel av dem som är inskrivna arbetslösa har litet förtroende än befolkningen i sin helhet: Andelen på årsbasis har legat i intervallet 21–23 procent mellan 2009 och 2013. Fyra tänkbara förklaringar är att det finns demografiska skillnader mellan grupperna, att erfarenheterna från Arbetsförmedlingen påverkar förtroendet för myndigheten, att det sker en självselektion till Arbetsförmedlingen av dem som på förhand har högre förtroende för myndigheten och att det finns ett så kallat *social desirability bias* bland respondenterna i Arbetsförmedlingens enkät som kan göra att de svarar på ett mer positivt sätt därför att de känner till att det är Arbetsförmedlingen som genomför enkäten.

Diagram 3.9 Anförda skäl till ett litet förtroende för Arbetsförmedlingen bland inskrivna arbetslösa, 2010–2013



Den redovisade frågan 17b lyder "Varför har du litet förtroende för Arbetsförmedlingen?". Fler än ett svarsalternativ kan anges. Frågan är en följdfråga som ställs till dem som uppger ganska litet eller mycket litet förtroende på fråga 17 om hur stort förtroende personen har för Arbetsförmedlingen. De redovisade resultaten avser samtliga som har besvarat fråga 17 mellan år 2010 och 2013. Frågan ställs till samtliga respondenter men har inte ställts alla månader. I urvalet ingår arbetslösa och deltagare i program (exklusive anställningsstöd) som varit inskrivna vid förmedlingen i minst tre månader (Arbetsförmedlingen, 2014d). Resultaten är viktade för urvals sannolikheter. 95-procentiga konfidensintervall.

Källa: Arbetsförmedlingen (2014d).

om varför den sökande har litet eller mycket litet förtroende för Arbetsförmedlingen är uppfattningen att Arbetsförmedlingen inte har något stöd att erbjuda⁷¹. Som framgår av diagram 3.9 svarar 12 procent av dem i urvalet som har förgymnasial utbildning och knappt 15 procent av dem med eftergymnasial utbildning att detta är anledningen till att de har litet förtroende för Arbetsförmedlingen. Den näst vanligaste svarska-

⁷¹ Samma faktor dominerar även som svar på en annan fråga: Hur tycker Du att arbetsförmedlingen skulle kunna förbättras för att mer motsvara Dina förväntningar? 49 procent svarar mer och bättre stöd vid jobbsökande, förslag på lediga jobb, vägledning, upprätta handlingsplan etc. (Arbetsförmedlingen, 2014d).

tegorin samlar svar som har att göra med att Arbetsförmedlingen inte gör sitt jobb, inte sköter sitt uppdrag eller är dålig på matchning. Samtidigt är det jämförelsevis få som anser att orsaken till litet förtroende är att Arbetsförmedlingen ställer orimliga krav på sökande – och särskilt få bland dem med eftergymnasial utbildning. Inte heller kvaliteten i Arbetsförmedlingens programverksamhet pekas ut av någon större andel.

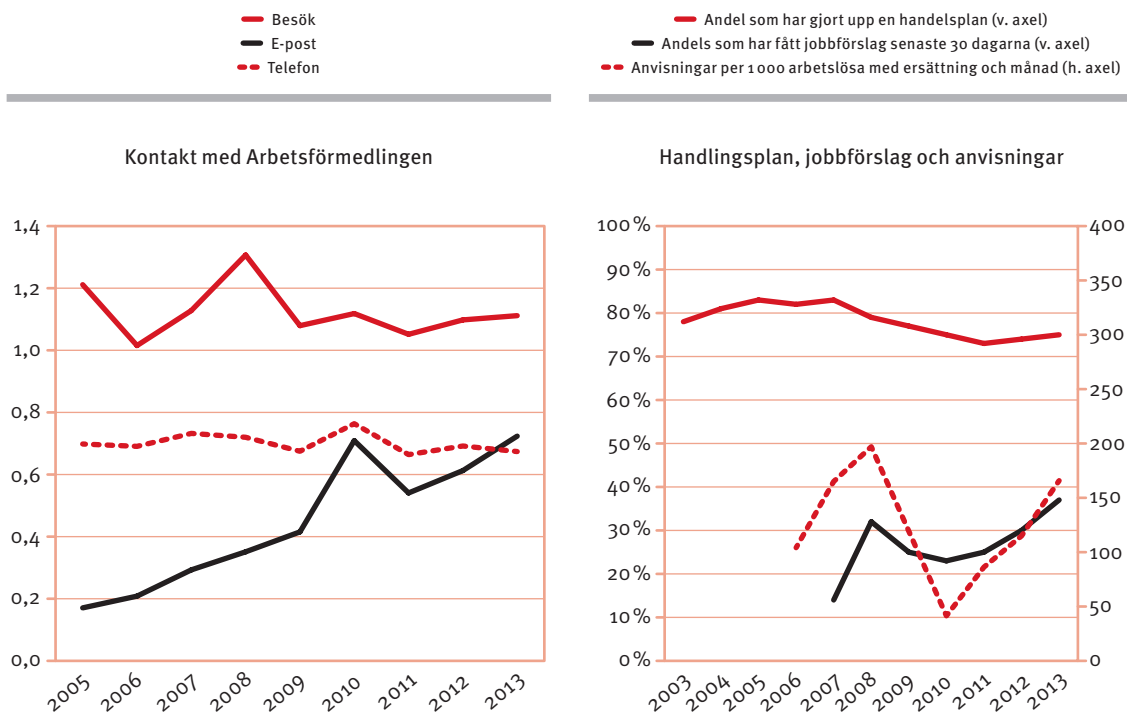
3.3.4.1 Sökintensitet och aktivitetsgrad

Vad går det att säga om vad som har förändrats i Arbetsförmedlingens verksamhet under de senaste åren som skulle kunna påverka hur myndigheten uppfattas? Den samlade bilden, att döma av de indikatorer som finns tillgängliga över längre tid, är att både Arbetsförmedlingen och dess besökare har blivit mer aktiva i flera avseenden. Den vänstra panelen i diagram 3.10 visar att antalet kontakter mellan den arbets-sökande och Arbetsförmedlingen har ökat sedan 2005, även om det är e-post som står för hela ökningen.

Den högra panelen i diagram 3.10 visar att fler har fått jobbförslag sedan 2007 och att antalet anvisningar till jobb ser en kraftigt positiv trend sedan finanskrisen. Andelen som säger sig ha upprättat en handlingsplan tillsammans med arbetsförmedlaren har minskat något men från en hög nivå.

Om Arbetsförmedlingen bedömer att en arbetslös som får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen inte lever upp till försäkringens grundvillkor, exempelvis genom att inte söka arbete aktivt, eller inte söka ett anvisat lämpligt arbete, ska denne underrätta ansvarig arbetslöshetskassa som därefter fattar beslut om eventuell sanktion. Enligt statistik från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2014) ökade antalet skickade underrättelser per ersättningstagare gradvis efter finanskrisen, men var inte på en högre nivå i september 2013 när regelverket reformerades, än det var år 2005. Under perioden har emellertid den rapporterade sökaktiviteten ökat kraftigt. Den vänstra panelen i diagram 3.11 visar att antalet rapporterade sökta jobb per månad fördubblades mellan 2003 och 2013 och att även antalet rapporterade söktimmar per vecka har ökat kraftigt. Det är också intressant att notera att den rapporterade sökaktiviteten har ökat inom alla utbildningsgrupper, och att skillnaden mellan dem med eftergymnasial utbildning och dem med

Diagram 3.10 Kontakt med Arbetsförmedlingen, handlingsplan, jobbförslag och anvisningar, 2003–2013



Frågelydelse:

Hur många gånger den senaste månaden har du haft kontakt med AF genom besök/e-post/telefon?

Värden över 30 är satta till 30. Genomsnitt. I urvalet ingår arbetslösa och deltagare i program (exklusive anställningsstöd) som varit inskrivna vid förmedlingen i minst tre månader (Arbetsförmedlingen, 2014j). Resultaten är viktade för urvalssannolikheter.

Frågelydelse:

Har du och din arbetsförmedlare gjort en handlingsplan?

Har arbetsförmedlaren under de senaste 30 dagarna gett dig förslag på lediga jobb att söka? I urvalet ingår arbetslösa och deltagare i program (exklusive anställningsstöd) som varit inskrivna vid förmedlingen i minst tre månader (Arbetsförmedlingen, 2014j). Resultaten är viktade för urvalssannolikheter.

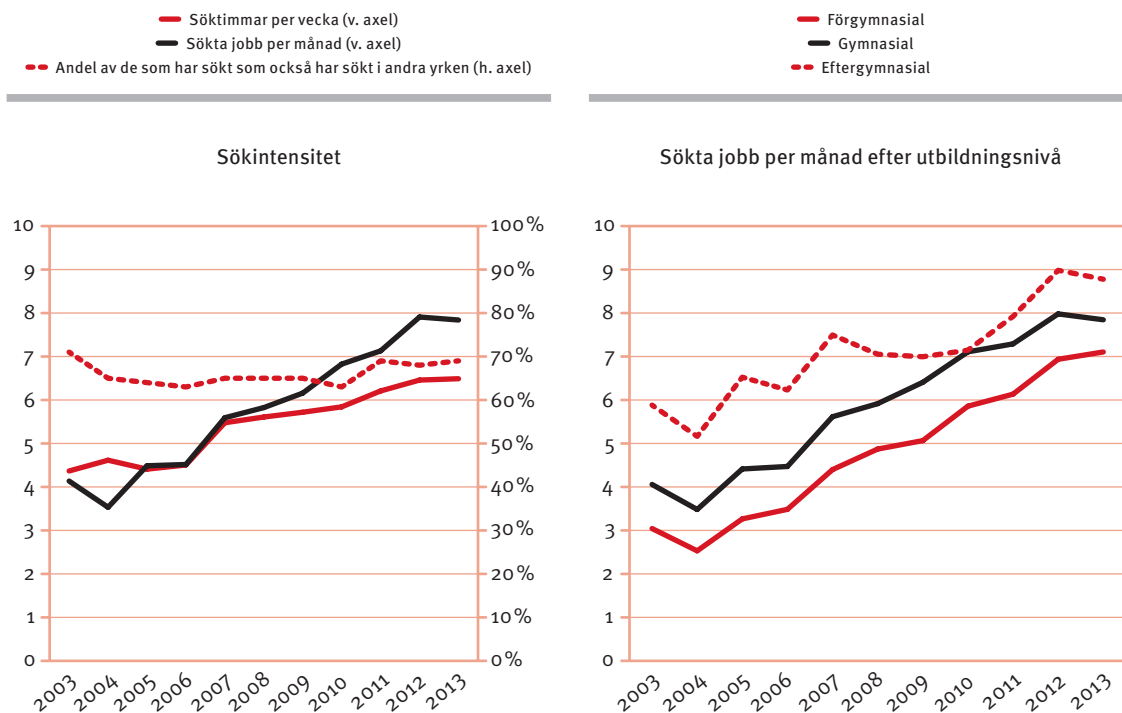
Källa: Arbetsförmedlingens sökandeundersökning (2014d).

Källor: Arbetsförmedlingens sökandeundersökning (2014d).
Data över anvisningar från Arbetsförmedlingen (2014b).

förgymnasial utbildning har krympt betydligt under perioden. Detta framgår av den högra panelen i diagram 3.11.

Det är möjligen oväntat att den rapporterade sökaktiviteten har ökat så kraftigt och successivt när antalet anvisningar har fluktuerat kraftigt.

Diagram 3.11 Sökintensitet bland inskrivna arbetslösa, 2003–2013



Frågelydelse:

Ungefär hur många timmar använde du förra veckan för att leta och söka jobb? Värden över 30 är satta till 30. Genomsnitt.

Hur många jobb har du sökt den senaste månaden? Värden över 30 är satta till 30. Genomsnitt.

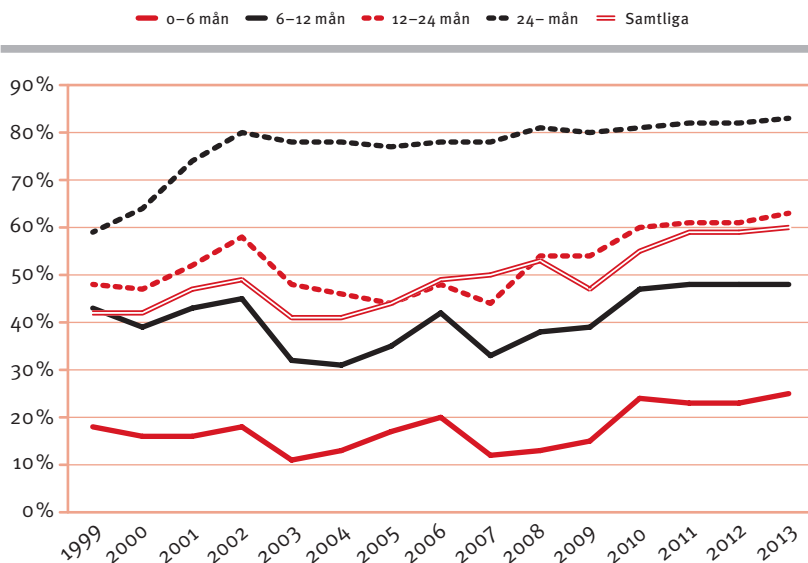
Har du senaste månaden sökt jobb inom andra yrkesområden än du är utbildad till och har erfarenhet ifrån?

I urvalet ingår arbetslösa och deltagare i program (exklusive anställningsstöd) som varit inskrivna vid förmedlingen i minst tre månader (Arbetsförmedlingen, 2014j). Resultaten är viktade för urvalssannolikheter.

Källa: Arbetsförmedlingens sökandeundersökning (2014d).

En förklaring som ligger nära till hands är att de arbetslösa i allt större utsträckning har kommit att erbjudas vägledning och jobbsökaraktiviteter efter relativt kort tid i arbetslöshet, ofta men inte enbart inom

Diagram 3.12 Aktivitetsgrad efter inskrivningstid, 1999–2013



Kvoten avser antalet arbetssökande i program med aktivitetsstöd, i arbete med stöd eller i nystartsjobb, som andel av dessa tre grupper samt de öppet arbetslösa. Kategorierna övriga inskrivna och i arbete utan stöd är utelämnade. Källa: Arbetsförmedlingens datalager (2014f).

garantiprogrammen⁷². Som framgår av diagram 3.12 har andelen av de arbetslösa som är inskrivna i ett program med aktivitetsstöd, i arbete med stöd eller i nystartsjobb ökat under perioden. En ökning har skett också bland dem som har varit inskrivna kortare tid än 6 månader.

⁷² Ett exempel är den omfattande tjänsten jobbcoachning som introducerades 2009 med syftet att under tre månader erbjuda korttidsarbetslösa stöd i att skriva cv och ansökningsbrev, förbereda anställningsintervjuer med mera (Liljeberg, Martinson, & Thelander, 2012). Under 2013 omfattades drygt 42 600 personer av jobbcoachning. I slutet av 2013 fasade Arbetsförmedlingen ut tjänsten med hänvisning till uppdraget att prioritera insatserna för att motverka och bryta långtidsarbetslöshet (Arbetsförmedlingen, 2014b).

3.3.4.2 *Insatsernas kostnad (och kvalitet?)*

En sista faktor som ska beaktas översiktligt här är omfattningen och kvaliteten på de insatser som erbjuds. Om kvaliteten i stödet har sjunkit påtagligt, samtidigt som sannolikheten att skrivas in i ett program ökar, kan det bidra till att benägenheten bland de arbetssökande, och särskilt bland de mer resursstarka, att vända sig till myndigheten för stöd minskar. I brist på annat över tid jämförbart kvalitetsmått undersöks i diagram 3.13 kostnadsutvecklingen per berörd arbetssökande för några breda utgiftsposter inom det arbetsmarknadspolitiska området sedan 1999. Det är väl dokumenterat att utgifterna för svenska arbetsmarknadspolitiken i ett längre historiskt perspektiv har sjunkit, både som andel av BNP och som andel av BNP per arbetslös. Det har också noterats att politiken sedan 1990-talets början har kommit att präglas allt mindre av humankapitalrustande insatser och i stället blivit mer inriktad på lönesubventioner och förmedlingsinsatser (se exempelvis Bengtsson, 2014; Lindvall, 2011). I fokus för denna undersökning är emellertid perioden sedan tidigt 2000-tal, under vilken utvecklingen tycks ha varit en åtminstone delvis annan.

Den mest påfallande förändringen sedan tidigt 2000-tal är att statens kostnader för arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd per person och år i den potentiella målgruppen (öppet arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd) har nästintill halverats. Vad gäller arbetsmarknadspolitiska program, anställningsstöd och nystartsjobb ökade kostnaderna per person och år kraftigt under 2006 och 2007 för att sedan snabbt sjunka under 2008 och 2009. Denna utveckling kan till största del kopplas till satsningarna på friår respektive plusjobb som introduceras 2005–2006 och som började avvecklas kort efter regeringskiftet 2006. Efter finanskrisen har kostnaderna per person och år stigit successivt och ligger nu på motsvarande nivå eller högre än i början av 2000-talet. Mönstret går igen oavsett om man räknar in kostnader och personer som kan knytas till insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Om denna grupp utelämnas uppgår de totala kostnaderna för programinsatser, anställningsstöd och nystartsjobb per öppet arbetslös och deltagare i aktuella program till knappt 33 000 kronor per person och år. Om enbart programdeltagarna inkluderas i nämnaren blir kostnaden 61 000 kronor per deltagare och

år⁷³. Det bör samtidigt påpekas att det finns en mycket stor variation mellan insatserna. Nystartsjobb, som är ett anställningsstöd för den som har varit frånvarande från arbetsmarknaden under en längre period, kostar exempelvis enligt samma beräkningsunderlag i genomsnitt 145 000 kronor per deltagande person och år⁷⁴.

Det finns alltså inga tydliga tecken på att den genomsnittliga kvaliteten i insatserna, mycket grovt uttryckt i kostnad per deltagare och år, skulle ha minskat sedan tidigt 2000-tal⁷⁵. Samtidigt är det troligt att inriktningen på Arbetsförmedlingens utbud av insatser har betydelse för vilka grupper som anser sig vara betjänta av förmedlingen. Ett tecken på detta är att antalet inskrivna som också var i arbete ökade tillfälligt under åren 2004 till 2006, en period som sammanföll med satsningen på friår vilken riktade sig direkt till just yrkesverksamma. Att den genomsnittliga kostnaden har ökat något innebär inte heller med nödvändighet att det inte finns grupper som har sämre möjligheter att få det stöd de efterfrågar i dag än de hade tidigare. Exempelvis är några av de nya, mer kostsamma insatserna, såsom nystartsjobb, förbundna med kriterier som gör att de inte blir tillgängliga förrän efter en viss tid i arbetslöshet. Studier har också visat att inriktningen på de arbetsmarknadspolitiska insatserna har fortsatt att förändras under perioden. Inslagen av kompetenshöjande insatser, och i synnerhet arbetsmarknadsutbildning, är i dag lägre än i början av 2000-talet även om en viss ökning har skett sedan finanskrisen (Landsorganisationen i Sverige, 2013). Den som efterfrågar just dessa typer av stöd har alltså, allt annat lika, mindre goda skäl att vända sig till Arbetsförmedlingen än tidigare. Kompetensutvecklande insatser vid omställning efterfrågas traditionellt särskilt starkt av personer i tjänstemannayrken, vilket tyder på att en minskad andel

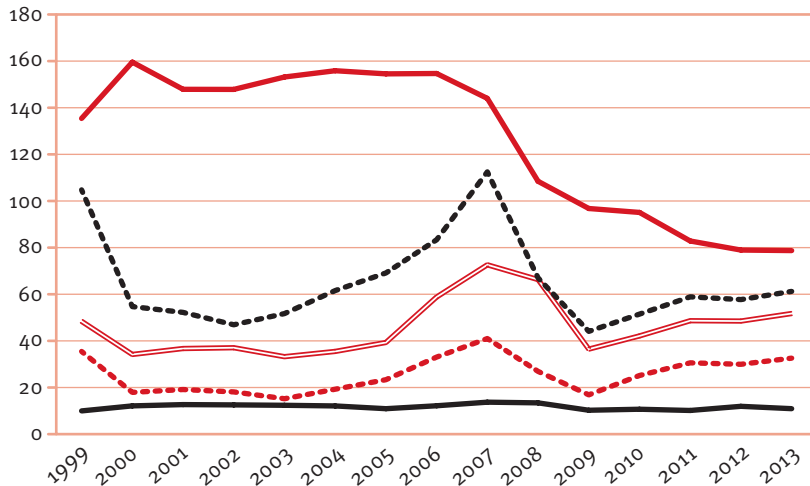
73 Beräkning: Kostnaderna år 2013 för arbetsmarknadspolitiska program och insatser (8 800 mkr) + nystartsjobb (6 100 mkr) = 14 900 mkr. Genomsnittligt antal deltagare 2013 i arbetsmarknadspolitiska program (189 000) + i arbete med stöd exkl. de i sökandekategorier för de med nedsatt arbetsförmåga [38, 39, 42, 43, 56, 58] (86 000 – 74 000 = 12 000) + i nystartsjobb (42 000) = 243 000. $14\,900\,000\,000 / 243\,000 = 61\,300$ kronor per person och år.

74 Om nystartsjobben exkluderas på bägge sidor av ekvationen blir den genomsnittliga kostnaden per deltagare och år i arbetsmarknadspolitiska insatser 44 000 kronor för 2013.

75 Att den genomsnittliga kostnaden har ökat något innebär å andra sidan inte nödvändigtvis att kvaliteten har ökat i motsvarande utsträckning. Det framgår exempelvis inte av dessa data hur stor andel av kostnaderna som går till administration i samband med insatserna (utöver förvaltningsanslaget).

Diagram 3.13 Kostnader per berörd arbetssökande och år, 1999–2013 (fasta priser)

— A-kassa + aktivitetsstöd - - - Programinsatser m.m. (per arbetslös) - - - Programinsatser m.m. (per deltagare)
 — Förvaltningsanslag — Samtliga insatser (per total målgrupp inkl. de med nedsatt arbetsförmåga)



Fasta priser i 2013 års penningvärde, tkr. Beräkningar: A-kassa + aktivitetsstöd: (kostnader för arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd) / (öppet arbetslösa + deltagare i program med aktivitetsstöd). Programinsatser med mera (per deltagare): (kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser samt nystartsjobb) / (de i program med aktivitetsstöd, nystartsjobb samt de i arbete med stöd exklusive de som deltar i insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga [SKAT 38, 39, 42, 43, 56, 58]). Programinsatser med mera (per arbetslös): (kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser samt nystartsjobb) / (öppet arbetslösa, i program med aktivitetsstöd, nystartsjobb samt de i arbete med stöd exkl. de som deltar i insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga [SKAT 38, 39, 42, 43, 56, 58]). Samtliga insatser (per total målgrupp inklusive de med nedsatt arbetsförmåga): (Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser, lönebidrag och Samhall med mera samt nystartsjobb) / (öppet arbetslösa, i program med aktivitetsstöd, nystartsjobb samt samtliga de i arbete med stöd) Förvaltningsanslag: (kostnader för förvaltningsanslag) / (inskrivna exklusive de i arbete utan stöd).

Källor: Arbetsförmedlingen (2014f) och Arbetsförmedlingen (1999–2013).

kompetenshöjande insatser kan vara en delförklaring till Arbetsförmedlingens sjunkande popularitet i dessa grupper⁷⁶. En mer noggrann fördelningsanalys av insatserna mellan grupper av arbetssökande vore av

76 För aktuella diskussioner om kompetensutveckling i omställning, se Essemyr (2014) och Unionen (2013a). Utökade satsningar på kompetensutveckling, i form av en så kallad kompetensstiftelse, är också en av de mest centrala frågorna för tjänstemännens förhandlingsorganisation PTK i den nu pågående omförhandlingen av det omställningsavtal som reglerar Trygghetsrådet TRR (Hjert, 2013).

värde men ryms inte i denna rapport. Den mest påfallande utgiftsförändringen under perioden är emellertid otvivelaktigt att statens kostnader för arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd per inskriven arbetslös har minskat kraftigt sedan 2006 och att de har minskat betydligt mer än täckningsgraden under samma period⁷⁷.

3.4 Sammanfattning av avsnitt 3

Under de senaste tio åren har sammansättningen bland dem som vänder sig till Arbetsförmedlingen förändrats påtagligt. I jämförelse med arbetskraften är de yngre, mer ofta utrikes födda och söker mer ofta yrken med lägre kvalifikationsnivå, och dessa särskiljande drag har ökat sedan 2003–2005. Detta följer i huvudsak mönstren för hur arbetslöshetens fördelning har utvecklats under perioden. Men också bland dem som är arbetslösa har de inrikes födda och de med eftergymnasial utbildning kommit att återfinnas hos Arbetsförmedlingen i lägre utsträckning. Vidare har antalet arbetssökande som inte är arbetslösa minskat bland de inskrivna hos Arbetsförmedlingen. En stor andel använder ännu Platsbanken för att söka jobb men det är av allt att döma en minskande andel som skriver in sig och på så sätt gör sig matchningsbara för arbetsförmedlare⁷⁸. Slutligen har poolen av sökande också blivit potentiellt mer sårbar för statistisk diskriminering. Det är en växande andel av de sökande som har en, två eller tre av de tre undersökta egenskaper som var och en tenderar att öka sannolikheten att väljas bort tidigt under rekryteringsprocessen: förgymnasial utbildning, ett födelseland annat än Sverige, och en ålder som är lägre än 25 eller högre än 50.

Denna utveckling stämmer väl in med Larsen och Vesans hypotes om effekterna av dubbelsidig informationsasymmetri. Den huvudsakliga

77 Att de genomsnittliga statliga utgifterna för arbetslöshetsersättning har sjunkit betyder inte med nödvändighet att den genomsnittliga utbetalda ersättningen har gjort det, eftersom staten inte står för hela ersättningen. Allt talar dock för att också den faktiska ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen har minskat. Enligt OECD har nettoersättningen för en egenförsörjande korttidsarbetslös löntagare med en lön på 67 procent av medianen sjunkit från 82 procent av tidigare inkomst år 2001 till 64 procent år 2012 (OECD, 2014).

78 Arbetssökande kan skapa en profil på Platsbanken utan att vara inskriven på Arbetsförmedlingen och därigenom göra sig sökbar för arbetsgivare som har konto. När en arbetsgivare har bett arbetsförmedlaren att göra ett urval gäller att om ingen lämplig arbetssökande finns inskriven ska arbetsförmedlaren informera om möjligheten att finna lämplig kandidat via funktionen Sök CV (Källa: korrespondens med personal på Arbetsförmedlingen, november 2014).

mekanismen i deras förklaringsmodell är att arbetssökande med starkare anknytning till arbetsmarknaden väljer bort Arbetsförmedlingen därför att de jobb de eftersöker inte annonseras där. Som framgår i avsnitt 1 tycks det sistnämnda emellertid inte stämma in på dagens svenska arbetsmarknad, särskilt inte vad gäller jobb med höga kvalifikationskrav. En rad andra faktorer kan också tänkas ha haft betydelse för att sammansättningen av inskrivna har förändrats.

- Sjukförsäkringsreformen och etableringsreformen har inneburit att inflödet till Arbetsförmedlingen av personer som tillhör särskilt utsatta grupper på arbetsmarknaden har ökat sedan 2010. Reformerna kan dock inte stå för hela förklaringen eftersom antalet personer i de utsatta grupperna har ökat trendmässigt under hela perioden.
- En minskande andel av de arbetslösa uppstår arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd. Stramare villkor kan ha medfört att vissa grupper av arbetssökande med starkare ställning på arbetsmarknaden har blivit mindre benägna att skriva in sig. Det kan samtidigt ha medfört att fler i de mest utsatta grupperna i stället är hänvisade till kommunalt försörjningsstöd och därigenom till kommunala program i stället för till Arbetsförmedlingen.
- Det blir allt vanligare att arbetssökande söker jobb på egen hand via internet. Gemensamt tangerar de fem största privata jobbsajterna i dag precis Platsbanken mätt i unika besökare per vecka. Det finns tecken på en ökande konkurrens där Platsbanken ännu tycks stå sig stark. Karriärnätverk och sociala nätverk som LinkedIn och Facebook har emellertid sannolikt ersatt behovet hos en del sökande av att skriva in sig på förmedlingen eller att skapa ett konto på Platsbanken.
- Vad gäller vilka som är inskrivna på Arbetsförmedlingen utgör de kompletterande aktörerna i dag inget direkt substitut för Arbetsförmedlingen eftersom deltagarna fortsätter vara inskrivna. Antagligen har deras tillkomst emellertid medfört att Arbetsförmedlingens kännedom om en del av de arbetssökande har blivit mer fragmentarisk.
- Den växande bemanningsbranschen rekryterar av allt att döma personer från Arbetsförmedlingen i högre utsträckning än andra branscher, inte minst bland unga och utrikes födda. Vilken effekt detta kan tänkas ha haft för sammansättningen hos Arbetsförmedlingen är dock oviss.

- En ny kartläggning (se s. 98) tyder på att trygghetsorganisationerna kompletterar och möjligen ersätter Arbetsförmedlingen för många inom en jämförelsevis liten och väl förankrad grupp: tillsvidareanställda som blir uppsagda på grund av arbetsbrist. De kan därmed tänkas ha bidragit till att förskjuta sammansättningen bland dem som finns hos Arbetsförmedlingen i riktning mot mer utsatta grupper.
- En effekt i motsatt riktning kan tänkas ha uppstått genom expansionen av den kommunala arbetsmarknadspolitiska verksamhetens och genom att antalet arbetslösa försörjningsstödstagare ökar. En jämförelse av två kartläggningar tyder på att antalet deltagare i kommunala program har flerdubblats sedan 2002. De flesta av dem har sannolikt kvar en kontakt med Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlarens kännedom om gruppen kan dock tänkas minska eftersom insatserna ofta utgör substitut för programdeltagande.
- Befolkningens förtroende för Arbetsförmedlingen har sjunkit markant under perioden. Bland de inskrivna arbetslösa – som förvisso är en liten undergrupp – är otillräckligt stöd det vanligast anförda skälet till lågt förtroende. Orimliga jobbsökarkrav och låg programkvalitet anføres betydligt mer sällan som skäl, samtidigt som antalet anvisningar till jobb, sökaktivitet och programdeltagandet har ökat. Samtidigt har det inte heller skett någon genomsnittlig minskning i kostnad per insats och person, såvida man inte jämför med den korta period i mitten av förra decenniet då friår och plusjobb erbjöds. Dock har den historiskt sett påtagliga förskjutningen från kompetenshöjande insatser till anställningsstöd och vägledning fortsatt under perioden. Det utgiftsområde som framförallt har reducerats är emellertid det för arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd. Det tycks alltså finnas en viss diskrepans mellan allmänhetens sjunkande förtroende för Arbetsförmedlingen och den balans mellan stödinsatser och kontrollinsatser som (i genomsnitt) erbjuds där, åtminstone såvida inte det avgörande stödet uppfattas vara de ekonomiska ersättningarna och/eller de kompetenshöjande insatserna. Den genomsnittliga kostnaden för ekonomisk ersättning per arbetslös eller programdeltagare har sjunkit avsevärt under perioden och detsamma gäller den faktiska ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen (OECD, 2014).

För den som vill förstå Arbetsförmedlingens sjunkande förtroendetal

kan det avslutningsvis vara värt att dra sig till minnes att det inte alltid är de faktiska förhållandena som är avgörande för en aktörs agerande utan aktörens uppfattning om förhållandena⁷⁹. Rimligtvis är kännedomen bland befolkningen om vad som faktiskt försiggår hos Arbetsförmedlingen i många fall begränsad. Till detta kommer att allmänheten tenderar att hålla de arbetsmarknadspolitiska myndigheterna till svars för utfallen på arbetsmarknaden. Martinsson (2008) har visat att det har funnits en klar negativ överensstämmelse över tid mellan arbetslöshetsnivån och graden av förtroende för dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen – och en än bättre negativ överensstämmelse över tid mellan ”frågans vikt bland allmänheten och förtroendet” (2008, s. 185). Sedan finanskrisen har arbetslösheten legat stabilt runt eller strax över 8 procent och varje år sedan 2009 har läget på arbetsmarknaden varit det samhällsproblem som störst andel i befolkningen uppger som ett av de tre viktigaste i SOM-undersökningarna (Ekengren Oskarsson, 2014). I ljuset av detta framstår Arbetsförmedlingens låga förtroendetal om inte mindre bekymmersamt så åtminstone något mindre överraskande.

79 Det så kallade Thomas-teoremet gör gällande att ”om människor definierar situationer som verkliga blir de verkliga till sina konsekvenser” (Thomas & Thomas, 1928).

4. Vilka hittar sitt jobb via Arbetsförmedlingen – och vilka jobb hittar de?

I LARSEN OCH VESANS TILLÄMPNING av Akerlofs teori kommer Arbetsförmedlingens oförmåga att överbrygga informationsasymmetrier mellan arbetsgivare och arbetssökande att få till följd att det är få jobb som förmedlas via Arbetsförmedlingen. De hänvisar till att även i de länder där den offentliga arbetsförmedlingen betraktas som framgångsrik är det enbart 10–12 procent av de genomförda rekryteringarna som kommer till stånd efter att den arbetssökande fått information om den lediga platsen via Arbetsförmedlingen (Larsen & Vesan, 2012). I Sverige har denna andel legat någorlunda stabilt runt 8–9 procent sedan 2006 då AKUs nuvarande rekryteringstabeller börjar (SCB, 2014j). Tabellerna lider dock av att de redovisade kanalerna är få och att det blir allt vanligare att uppgiften om rekryteringskanal saknas eller faller inom alternativet övriga kanaler. Med hjälp av Arbetsförmedlingens lämnatundersökning går det att få en mer pålitlig och mer detaljerad bild av rekryteringskanalernas användning för i princip samma period, om än enbart för ett urval av de rekryterade⁸⁰. I tabell 4.1 presenteras fördelningen mellan olika rekryteringskanaler bland dem som kommit i reguljärt arbete från att ha varit inskrivna som arbetslösa hos Arbetsförmedlingen presenteras för åren 2006–2013. I denna undersökning är Arbetsförmedlingens samlade andel av rekryteringarna av förklarliga skäl högre men har samtidigt sjunkit från cirka 16 till cirka 14 procent sedan 2006.

Från Larsen och Vesans teori följer två ytterligare hypoteser: att de jobb som förmedlas via Arbetsförmedlingen är de jobb som är minst attraktiva, samt att de arbetssökande som får dessa jobb är de som har störst svårigheter att få de mer attraktiva jobben.

Lämnatundersökningen gör det möjligt att göra en första analys av hur väl dessa hypoteser stämmer in på den svenska arbetsmarknaden. Läm-

80 Lämnatundersökningen är begränsad till de arbetslösa som har varit inskrivna hos Arbetsförmedlingen och som har lämnat för arbete, bytt till en sökandekategori som innebär arbete eller avaktualiserats av okänd orsak (Nilsson, 2011).

Tabell 4.1 Rekryteringskanal bland dem som lämnat Arbetsförmedlingen för reguljärt arbete, 2006–2013

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Diff. 2006–2013	
									%-enhet	%
AF Förmedlingspersonal	6 %	5 %	5 %	4 %	4 %	5 %	5 %	5 %	-1 %	-12 %
AF Platstidning eller anslagstavla	0 %	0 %	0 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	74 %
AF Internet	10 %	12 %	13 %	7 %	9 %	9 %	10 %	9 %	0 %	-3 %
Internet annan än AF	3 %	3 %	3 %	3 %	3 %	5 %	5 %	5 %	2 %	62 %
Tidningsannonser	2 %	3 %	3 %	2 %	1 %	2 %	2 %	1 %	-1 %	-38 %
Rekryteringsföretag	1 %	2 %	3 %	2 %	3 %	4 %	3 %	2 %	1 %	41 %
Kontaktade själv arbetsgivaren	20 %	21 %	18 %	16 %	17 %	16 %	20 %	18 %	-2 %	-9 %
Arbetsgivaren tog kontakt	21 %	18 %	17 %	19 %	15 %	13 %	12 %	13 %	-8 %	-44 %
Tips från vänner och bekanta	25 %	22 %	23 %	22 %	28 %	27 %	29 %	29 %	5 %	22 %
Kvar på tidigare arbete	8 %	10 %	11 %	20 %	14 %	12 %	10 %	13 %	5 %	54 %
Annat/vet ej/ej svar	5 %	3 %	4 %	5 %	5 %	6 %	3 %	4 %	-1 %	-38 %

Avser samtliga som fått reguljärt arbete. Egna beräkningar. Resultaten är viktade efter urvalssannolikheter.

Källa: Arbetsförmedlingen (2014e).

natundersökningen gör det möjligt att studera vilka rekryteringskanaler som används av vilka grupper av arbetssökande, samt om de olika rekryteringskanalerna är förknippade med jobb med 1) olika omfattning, 2) olika anställningsformer, samt 3) olika krav på att flytta eller veckopendla.

Om de två hypoteserna stämmer bör de som lämnar Arbetsförmedlingen till ett jobb som de har informerats om hos förmedlingen i högre grad tillhöra de utsatta grupperna på arbetsmarknaden: de med kortare utbildning, de med relativt låg och relativt hög ålder, samt de utrikes födda. Jobben som förmedlas via Arbetsförmedlingen förväntas i högre grad leda till tidsbegränsade anställningar och deltidanställningar jämfört med dem som förmedlas via andra kanaler.

I tabell 4.2 på nästa uppslag presenteras resultaten från 11 logistiska regressionsanalyser: en för varje rekryteringskanal bland dem som presenterades ovan, samt en gemensam för Arbetsförmedlingens tre kanaler. Modellerna undersöker hur egenskaper hos den arbetssökande och hos jobbet korrelerar med sannolikheten att rekryteringskanalen i

Tabell 4.2 Logistisk analys av rekryteringskanal bland dem som lämnat Arbetsförmedlingen (Modell 1–11)

Oddsquoter	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9	M10	M11	Andel i kate- gorin
	AF För- medlings- personal	AF plats- tidning el. anslags- tavla	AF Internet	AF Totalt	Internet annan än AF	Tidnings- annons	Rekry- terings- företag	Kontakt- ade själv arbets- givaren	Arbets- givaren tog kontakt	Tips från vänner och bekanta	Kvar på tidigare jobb	
Utbildningsnivå												
Förgymnasial, < 9 år	1,191 (0,154)	1,831 (0,939)	0,730** (0,107)	0,992 (0,0973)	0,456*** (0,132)	0,693 (0,192)	0,565** (0,155)	1,121 (0,0886)	0,829** (0,0779)	1,024 (0,0784)	1,094 (0,0983)	5 %
Förgymnasial, 9 (10) år	1,194* (0,112)	1,001 (0,431)	0,879 (0,0785)	1,024 (0,0678)	0,653*** (0,106)	0,508*** (0,106)	0,737* (0,125)	0,986 (0,0562)	0,959 (0,0591)	1,100* (0,0559)	1,079 (0,0678)	11 %
Gymnasial utbildning Referenskategori												
Eftergymnasial, < 2 år	0,995 (0,115)	1,128 (0,552)	1,689*** (0,136)	1,434*** (0,0978)	1,680*** (0,213)	1,510*** (0,234)	1,400** (0,211)	0,878* (0,0592)	0,985 (0,0683)	0,852*** (0,0517)	0,686*** (0,0573)	7 %
Eftergymnasial, ≥ 2 år	0,669*** (0,0565)	1,996** (0,563)	2,382*** (0,123)	1,711*** (0,0758)	2,411*** (0,195)	1,783*** (0,184)	1,384*** (0,140)	0,856*** (0,0373)	0,910** (0,0414)	0,742*** (0,0299)	0,631*** (0,0341)	23 %
Forskarutbildning	0,434* (0,198)	4,136* (3,097)	1,376 (0,331)	1,026 (0,216)	3,733*** (0,898)	1,645 (0,700)	1,374 (0,541)	1,044 (0,184)	0,787 (0,161)	1,021 (0,168)	0,4288*** (0,120)	1 %
Födelseland Referenskategori												
Född i Sverige												
Utrikes född	1,883*** (0,131)	0,713 (0,240)	0,934 (0,0548)	1,226*** (0,0567)	0,978 (0,0885)	0,662*** (0,0893)	1,193* (0,126)	1,238*** (0,0530)	0,603*** (0,0323)	1,036 (0,0417)	0,798*** (0,0443)	19 %
Ålder Referenskategori												
Yngre än 25 år	1,294*** (0,111)	1,547 (0,678)	1,019 (0,0629)	1,105* (0,0570)	0,926 (0,0940)	0,874 (0,129)	0,911 (0,110)	0,977 (0,0476)	0,687*** (0,0374)	1,595*** (0,0666)	0,556*** (0,0379)	24 %
25–34 år Referenskategori												
35–44 år												
	1,126 (0,0986)	1,901 (0,744)	0,856** (0,0519)	0,938 (0,0481)	0,996 (0,0925)	1,341*** (0,172)	0,801* (0,0950)	1,049 (0,0510)	0,984 (0,0509)	0,886*** (0,0395)	1,283*** (0,0755)	23 %

45–54 år	1,073 (0,105)	2,724** (1,086)	0,779*** (0,0549)	0,875** (0,0510)	0,816* (0,0903)	1,820***0,898 (0,242) (0,116)	1,056 (0,0569)	1,052 (0,0597)	0,792*** (0,0398)	1,399*** (0,0881)	17%
55–59 år	1,103 (0,149)	1,826 (1,019)	0,689*** (0,0746)	0,804** (0,0693)	0,820 (0,136)	1,960*** (0,352) (0,171)	1,018 (0,0774)	1,187** (0,0915)	0,641*** (0,0480)	1,803*** (0,145)	7%
Äldre än 59 år	0,799 (0,144)	2,395 (1,365)	0,472*** (0,0716)	0,566*** (0,0655)	0,537** (0,131)	1,483 (0,357) (0,181)	1,134 (0,0983)	1,411*** (0,122)	0,636*** (0,0559)	1,965*** (0,178)	5%
Flyttbehov											
Inte tvungen att flytta Referenskategori											
Tvungen att flytta	0,514*** (0,106)	1,304 (0,781)	1,668*** (0,155)	1,281*** (0,110)	2,808*** (0,328)	0,920 (0,216) (0,182)	0,978 (0,0891)	0,663*** (0,0743)	0,954 (0,0751)	0,547*** (0,0799)	3%
Veckopendlar	0,478*** (0,0765)	1,197 (0,517)	0,977 (0,0880)	0,784*** (0,0619)	1,410*** (0,174)	0,925 (0,166) (0,144)	0,905 (0,0630)	0,987 (0,0687)	1,286*** (0,0732)	0,934 (0,0734)	7%
Anställningsform											
Visstidsanställning Referenskategori											
Tillsvidare (inkl. prov- anst.)	1,196*** (0,0749)	0,857 (0,222)	1,558*** (0,0712)	1,442*** (0,0548)	1,600*** (0,113)	2,601*** (0,245) (0,0748)	0,835*** (0,0305)	0,621*** (0,0247)	1,009 (0,0322)	0,957 (0,0410)	40%
Omfattning											
Heltidsarbete Referenskategori											
Deltid (minst 8 timmar)	0,911 (0,0585)	1,679** (0,410)	1,320*** (0,0616)	1,181*** (0,0458)	0,794*** (0,0626)	0,873 (0,0892) (0,0393)	1,352*** (0,0475)	0,760*** (0,0296)	1,055* (0,0339)	0,895** (0,0394)	37%
Intercept	0,0581*** (0,00757)	0,000292*** (0,000311)	0,0685*** (0,00729)	0,136*** (0,0116)	0,0315*** (0,00491)	0,00420***0,0367*** (0,00133) (0,00711)	0,255*** (0,0195)	0,220*** (0,0201)	0,394*** (0,0274)	0,138*** (0,0137)	
Dummies för år	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Observationer	24 439	24 439	24 439	24 439	24 439	24 439	24 439	24 439	24 439	24 439	24 439

Standardfel inom parentes. *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$. Avser dem som har fått reguljärt arbete.
Källa: Arbetsförmedlingen (2014e).

fråga används för åren 2006–2014⁸¹. Varje modell kommenteras inte här utan enbart de som har med direkt relevans för Arbetsförmedlingen.

För varje variabel med sökande- eller jobbegenskaper gäller att en av kategorierna utgör referenskategori. De resultat som redovisas betecknar den skillnad som följer av att tillhöra den studerade kategorin i stället för att tillhöra referenskategori på oddskvoten för att använda den aktuella rekryteringskanalen i stället för någon av de andra kanalerna. En oddskvot (OR) för två grupper som är lika med 1 betyder att de två grupperna uppvisar samma sannolikhet att använda rekryteringskanalen i fråga. Ju större (mindre) oddskvoten är än 1, desto högre (lägre) är sannolikheten för dem som finns i den studerade kategorin jämfört med dem som finns i referenskategori (Pampel, 2000).

Detta innebär att koefficienten 0,669 för kategorin *Eftergymnasial utbildning ≥ 2 år* i modell 1 som avser tips från förmedlingspersonal tolkas som följer: Odds för att en person som lämnar Arbetsförmedlingen för ett arbete har fått tips om detta arbete av en arbetsförmedlare är 33,1 procent lägre om personen har en tvåårig eller längre eftergymnasial utbildning jämfört med om personen hade haft högst gymnasieutbildning (vilket utgör referenskategori). Observationen går i linje med förväntningarna från Larsens och Vesans hypotes och den får ett visst ytterligare stöd av att koefficienterna för de förgymnasiala utbildningsnivåerna i denna modell är högre än 1 och att koefficienten för forskarutbildning är så låg som 0,4. Dessa tre koefficienter uppnår dock inte statistisk signifikans. Den sammantagna tolkningen av de resterande koefficienterna i modell 1 låter som följer. Det är betydligt mer sannolikt att det jobb som en person har hittat kommer efter tips från förmedlingspersonal om personen är utrikes född än om personen är född i Sverige och något vanligare om personen är under 25. Jobben som förmedlas via arbetsförmedlare är oftare tillsvidareanställningar och oftare lokala; sannolikheten att personen flyttar eller börjar veckopendla är lägre än för det genomsnittliga jobbet. Resultaten stämmer på det hela

81 Eftersom hypotesen avser den reguljära arbetsmarknaden har analyserna här avgränsats till personer som påbörjar reguljära, det vill säga icke-subventionerade, anställningar. På så sätt blir också testet mer utmanande för hypotesen. Anställningar med olika former av anställningsstöd är av förklarliga skäl mycket starkt förknippade med rekrytering via Arbetsförmedlingen. Detta har också bekräftats av analyser där samtliga personer inkluderats.

taget överens med förväntningarna, med undantag för att tillsvidareanställningar är överrepresenterade samt att deltidsanställningar inte tycks vara förknippade med denna rekryteringskanal.

Intressant nog är bilden av Arbetsförmedlingens andra informationskanal Internet – det vill säga i huvudsak Platsbanken – nästintill den diametralt motsatta. Denna kanal studeras i modell 3. De två koefficienterna för eftergymnasial utbildning är 1,6 respektive 2,39 och koefficienten för kategorin med allra kortast utbildning är 0,73. Det betyder att det i mycket högre grad är de med högre utbildning som hittar sina jobb via Platsbanken. Det är också betydligt mer sannolikt att den som hittar sitt jobb via Platsbanken är yngre än 35 år. Jobben som hittas därigenom är betydligt oftare tillsvidareanställningar, och innebär också mer sannolikt att personen kommer att flytta på grund av jobbet. Jobben är också oftare deltidstjänster. Resultaten tyder således på att Arbetsförmedlingens två huvudsakliga kanaler i praktiken har två mycket olika målgrupper. Det de i första hand har gemensamt i jämförelse med andra rekryteringskanaler är att de är mer vanliga för personer som är yngre än 35 och att de är mer förknippade med tillsvidareanställningar.

Sammantaget finns det därmed stöd för att de jobb som förmedlas genom en aktiv medverkan av en Arbetsförmedlare i högre grad går till grupper med svagare ställning på arbetsmarknaden, men inget stöd för att dessa jobb skulle vara mindre attraktiva än andra jobb vad gäller tjänstens omfattning, anställningsform och avstånd till arbetet. Resultaten är inte oväntade i ljuset av upptäckterna från tidigare avsnitt: arbetssökande från utsatta grupper är överrepresenterade bland dem som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen, medan de lediga platser som arbetsförmedlaren har att hänvisa personer till inte tycks vara mindre attraktiva än de genomsnittliga jobben. Samtidigt visar analysen att Platsbanken, med sammanlagt 9 procent av rekryteringarna, är den enskilt största så kallade formella rekryteringskanalen och att den är av särskild betydelse för yngre vuxna med lång utbildning som kan tänka sig att flytta på grund av jobbet. Detta visar att Arbetsförmedlingen i sin helhet inte enbart är en marknadsplats för de mest utsatta grupperna och de minst kvalificerade jobben. Det är emellertid tydligt från tabell 4.1 att storleksskillnaden mellan Platsbanken och de tre andra formella kanalerna – annonser i tidningar eller internet samt rekryteringsföretag – har krympt betydligt sedan 2006.

5. Trender och problem i rekrytering och matchning

I DETTA AVSNITT GÖRS en kort överblick av trender och problem inom områdena rekrytering och matchning på den svenska arbetsmarknaden, som dagens arbetsmarknadspolitik har att förhålla sig till. Utifrån denna genomgång och resultaten från undersökningarna i tidigare avsnitt förs i det sjätte och sista avsnittet en diskussion om hur Arbetsförmedlingen skulle kunna reformeras för att bidra till att lösa de problem som identifieras.

5.1 Rekryteringsprocesserna blir inte fler – men längre

I internationella jämförelser av rörligheten på arbetsmarknaden rankas Sverige bland de länder som har mest dynamisk arbetsmarknad, både vad gäller omsättningen av jobb (Gómez-Salvador, Messina, & Vallanti, 2004) och vad gäller arbetskraftens rörlighet (Bachmann med flera, 2011; Ward-Warmedinger & Macchiarelli, 2013). Samtidigt finns det ingenting som tyder på det finns någon trend mot ökad rörlighet. Samtliga tre indikatorer som redovisas i diagram 5.1 tyder på att rörligheten tycks ha fluktuerat runt en stabil nivå sedan tidigt 2000-tal⁸². Detta gäller såväl andelen av de sysselsatta som byter jobb från ett år till ett annat, som nyanställningstakten i arbetskraften och det rörlighetsmått som brukar benämnas överskottsrörlighet⁸³.

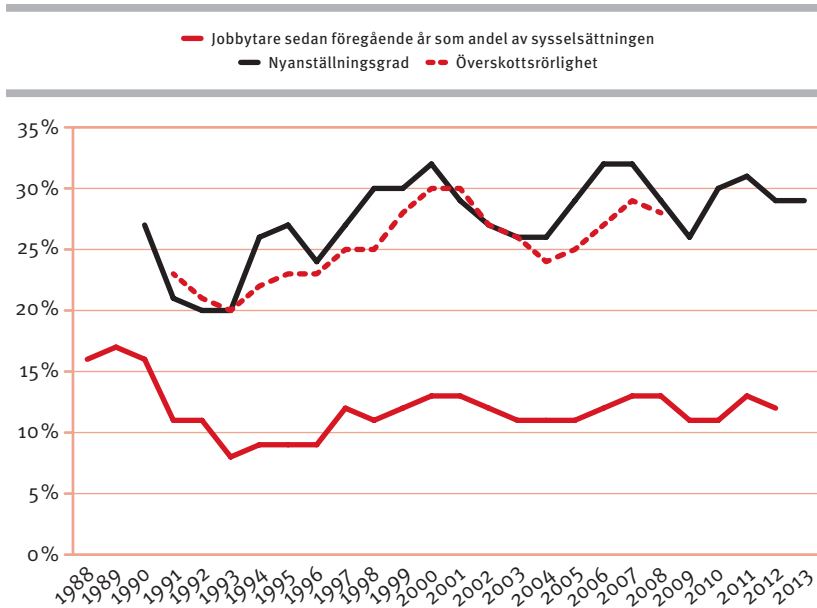
Det finns alltså inga tecken på att antalet genomförda rekryteringar ökar. Det som däremot är klart är att den genomsnittliga rekryteringstiden inom det svenska näringslivet har ökat trendmässigt under den senaste tioårsperioden. Detta framgår av den vänstra panelen i diagram 5.2. Utvecklingen kan ha flera delförklaringar. Dels skulle det kunna bero på att lediga platser trendmässigt utlyses längre tid i förväg innan

82 För åren dessförinnan syns visserligen en ökning i dynamiken, men denna tycks närmast representera en återhämtning till tidigare nivåer efter ett kraftigt fall i samband med krisutbrottet under tidigt 1990-tal.

83 Överskottsrörlighet, eller *churning rate*, definieras som skillnaden mellan arbetstagarflöden och jobbflöden. Måttet visar de arbetstagar som har börjat på och/eller lämnat ett arbetsställe utöver vad som krävts för att matcha de jobb som har skapats eller försvunnit (se Jans, 2011).

Diagram 5.1 Rörligheten på svensk arbetsmarknad, 1988–2013:

Jobbbytare, nyanställningsgrad och överskottsrorlighet

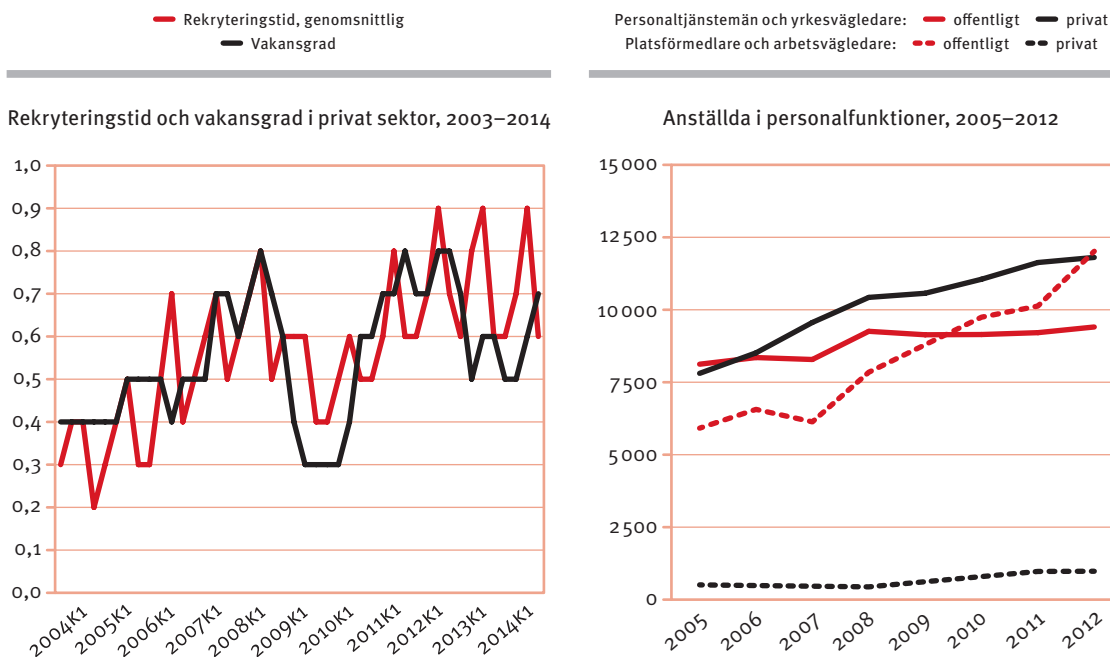


Jobbbytare avser sysselsatta som har bytt både företag eller organisation och arbetsställe sedan föregående år (SCB, 2014c). Nyanställningsgraden avser antalet nyanställningar per år som andel av sysselsättningen. Överskottsrorlighet definieras som skillnaden mellan arbetstagarflöden och jobbflöden och visar de arbetstagar som har börjat på och/eller lämnat ett arbetsställe utöver vad som krävts för att matcha de jobb som skapats eller försvunnit (se Jans, 2011).

Källor: Jobbbytare: Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS), SCB (2014c). Nyanställningar: Tidsserie sammanställd med hjälp av data från Harkman, Klingvall, Jansson, Okeke, & Öhrn (1998), Arbetsförmedlingen (2010) och SCB (2014j). Överskottsrorlighet: Jans (2011).

platsen som ska fyllas blir ledig (Farm, 2003). Om detta vore fallet skulle situationen inte innebära något större samhällsekonomiskt problem eftersom det inte skulle medföra att de lediga platserna står vakanta under längre tid. Dock framgår det av vänstra panelen att också vakansgraden, det vill säga antal obemannade lediga platser per 100 anställda, uppvisar en positiv trend om än inte lika stark. En andra tänkbar orsak är arbetskraftsbrist i vissa yrken, vilket är en faktor som vi återvänder till senare i detta avsnitt. En tredje tänkbar anledning är att arbetsgivarna lägger allt mer tid och resurser på att samla in och granska ansökningar

Diagram 5.2 Rekryteringstid, vakansgrad och anställda som arbetar med personalfrågor



Genomsnittlig rekryteringstid uttrycks i månader och definieras som antalet lediga jobb en viss mådag i förhållande till antalet nyanställningar under månaden. Vakansgraden definieras som antalet obemannade lediga jobb i förhållande till antalet anställda. Avser privat sektor.
Källa: SCB (2014k).

Genomsnittligt antal anställda per år.
Källa: Yrkesregistret (SCB, 2014l).

och därigenom förlänger rekryteringsprocesserna. Ett första tecken på att detta skulle vara fallet redovisas i den högra panelen i diagram 5.2.

Den totala mängden anställda i yrkesgrupperna personaltjänstemän och yrkesvägledare⁸⁴ samt platsförmedlare och arbetsvägledare⁸⁵ har ökat

84 Personaltjänstemän och yrkesvägledare (SSYK 2412): ”Planerar och organiserar rekrytering, omplacering, utveckling och avveckling av personal; deltar i förhandlingar om löner och anställningsvillkor; tolkar och informerar om arbetsrättsliga lagar och avtal; informerar och ger råd till studerande om yrken och utbildningar” (SCB, 1998).

85 Platsförmedlare och arbetsvägledare (SSYK 3423): ”Förmedlar lediga platser och arbetssökande; informerar om arbetsmarknaden, yrken och utbildning; ger yrkesvägledning till arbetssökande; planerar och initierar insatser som arbetsmarknadsutbildning, praktik, arbetsrehabilitering med mera” (SCB, 1998).

med 53 procent mellan 2005 och 2012, från 22 000 till 34 000 personer. Den stora ökningen inom den första yrkesgruppen har skett i privat sektor, vilket borde tala för att det är personaltjänstemän snarare än studie- och yrkesvägledare som har stått för ökningen. Inom offentlig verksamhet har i stället framförallt antalet platsförmedlare och arbetsvägledare ökat.

Ett andra tecken på att urvalsprocesserna har blivit mer tidskrävande är att andelen arbetslösa i Sverige som uppger att de under referensveckan deltog i en intervju eller genomförde ett test eller en undersökning har tredubblats under det senaste decenniet, om än från en låg nivå. År 2003 gällde detta 0,7 procent av de arbetslösa, medan motsvarande andel år 2013 var 2,2 procent⁸⁶.

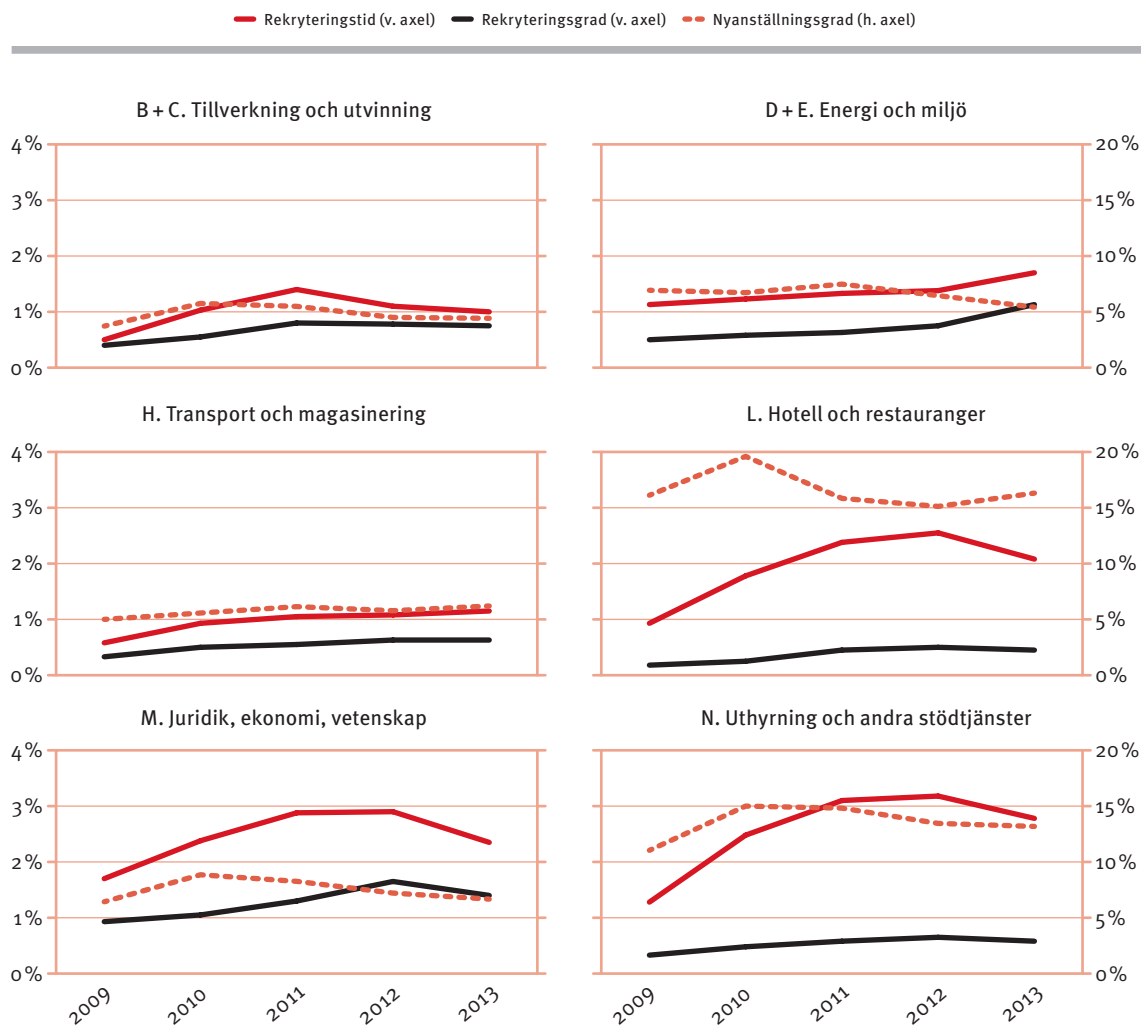
Det finns också tecken på att utvecklingen mot längre rekryteringstider inte enbart drivs av personaltillväxt i tjänstemannayrken där rekryteringsprocesser traditionellt tar längre tid och är mer kostsamma (Farm, 2003). Data på branschnivå från 2009 tyder på att de flesta branscher uppvisar ett snarlikt mönster, även om rekryteringstiden tycks ha ökat som mest i vissa branscher där andelen tjänstemän med längre utbildning är högre⁸⁷. De flesta branscher uppvisar mönstret att rekryteringsaktiviteten, uttryckt i rekryteringsgraden, har ökat medan nyanställningsgraden har hållits någorlunda stabil.

Längre rekryteringstider är potentiellt förknippade med stora kostnader för både arbetsgivaren och samhället, åtminstone i den mån de innebär att lediga platser står vakanta under en längre period. För arbetsgivaren kan det innebära produktionsbortfall, flaskhalsar, övertidskostnader, lägre effektivitet och sänkt kvalitet (Behrenz & Delander, 1996). För samhället innebär det bortfall av skatteintäkter samt risk för förlängda arbetslöshetstider med alla kostnader det kan medföra (se avsnitt 1.1.3, s. 29). Rekryteringstidernas trendmässiga ökning bör därför vara angelägen att bevaka och kan, med tanke på dess samhällsekonomiska kostnad, motivera ett utökat offentligt ingripande.

86 Avser årsmedelvärden för fyra kvartal, för arbetslösa 15–74 år. Variationen mellan kvartalen är låg vilket tyder på robusta skattningar (Eurostat, 2014a).

87 Branscher där andelen i yrken med kvalifikationsnivå 3 eller 4 är särskilt hög är exempelvis finans- och försäkring (K; 87 procent), information och kommunikation (J; 83) och företagstjänster (M+N; 50) (SCB, 2014l).

Diagram 5.3 Rekryteringstid, rekryteringsgrad och nyanställningsgrad på branschnivå, 2009–2013



Avser branscher på avdelningsnivå enligt SNI 2007. Årsgenomsnitt av värden för fyra kvartal.

Genomsnittlig rekryteringstid uttrycks i månader och definieras som antalet lediga jobb en viss mät dag i månaden i förhållande till antalet nyanställningar under månaden.

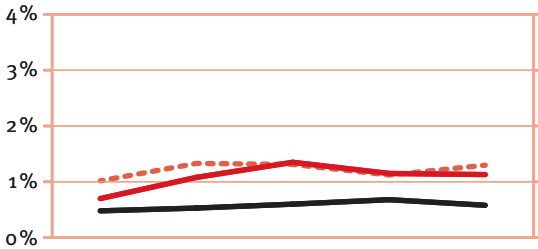
Rekryteringsgrad definieras som genomsnittligt antal lediga jobb per 100 anställda i respektive bransch.

Nyanställningsgrad avser antalet nyanställningar per kvartal som andel av antalet anställda i respektive bransch.

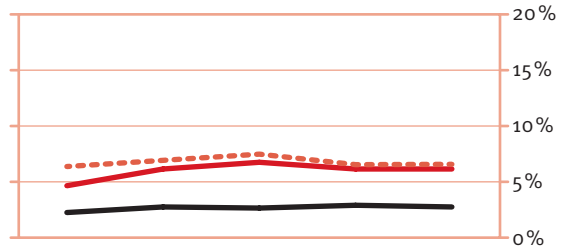
Egna beräkningar.

Källa: SCBs kortperiodiska sysselsättningsstatistik (KS) (SCB, 2014f) samt SCB:s rekryteringsstatistik (SCB, 2014i, 2014k).

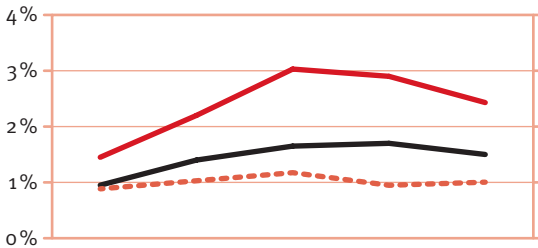
F. Byggverksamhet



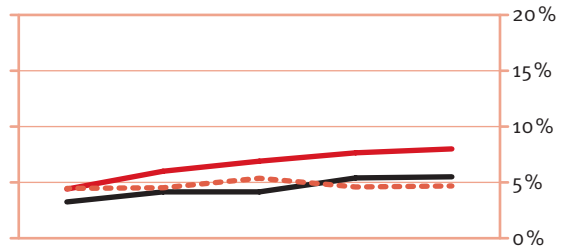
G. Handel, vissa reparationer



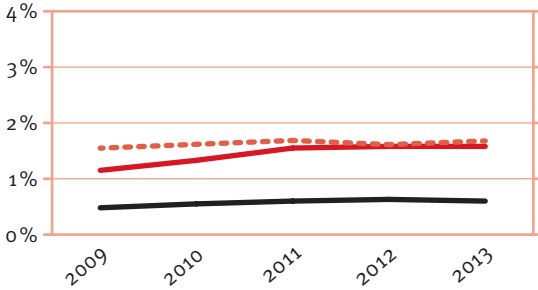
J. Information och kommunikation



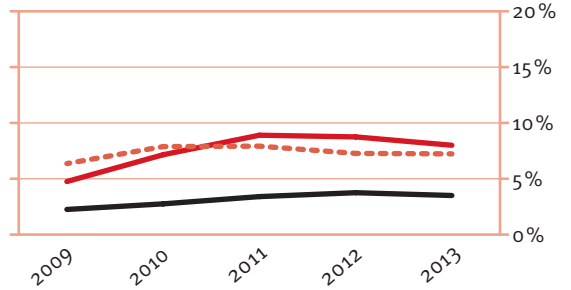
K + L. Finans, försäkring, fastigheter



P + Q. Utbildning, vård, omsorg



Samtliga näringsgrenar (A-S)



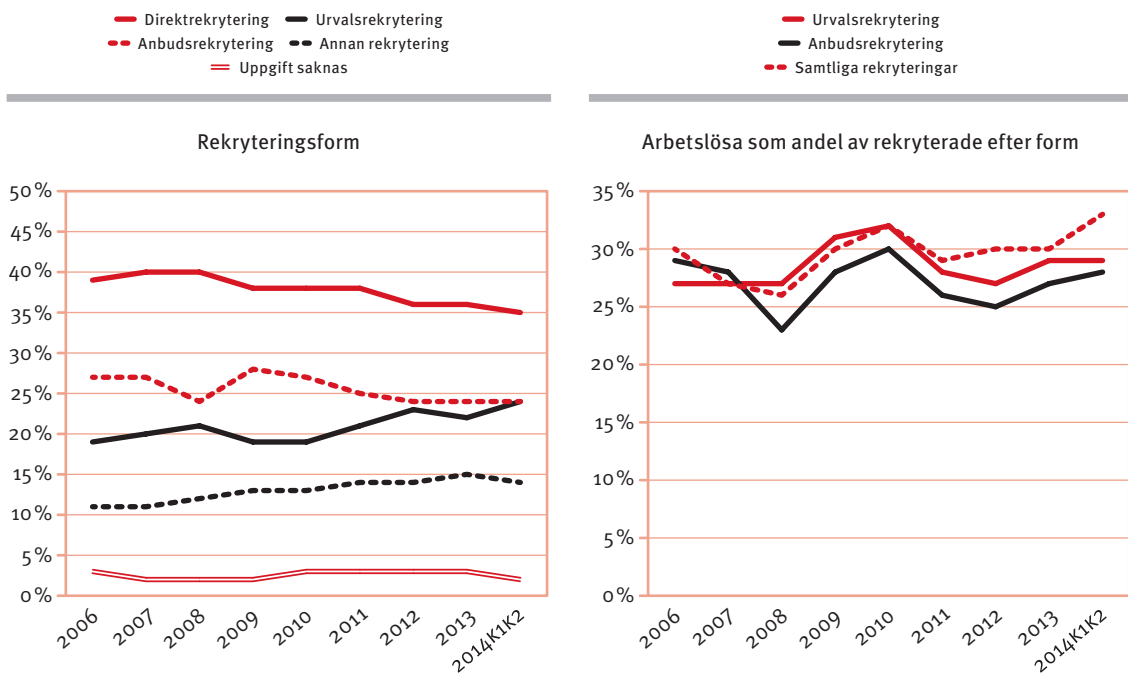
5.2 Urvalsrekrytering ökar – men arbetslösa väljs mer sällan?

En ytterligare indikation på att rekryteringsprocessen tillmätts allt större betydelse för arbetsgivarna står att finna i AKUs statistik över rekryteringsformen för de externa rekryteringarna sedan år 2006. Denna redovisas i diagram 5.4. SCB särskiljer i huvudsak tre olika rekryteringsformer: urvalsrekrytering, anbudsrekrytering, och direktrekrytering.

Urvalsrekrytering innebär att arbetsgivaren utannonserar en plats, vanligtvis med en specificerad ansökningstid, och väljer den lämpligaste av de ansökningar som kommer in. Vid anbudsrekrytering utannonseras inte platsen utan arbetsgivaren erbjuder den i stället till den lämpligaste personen inom en viss krets. Denna person är inte nödvändigtvis arbetssökande. Direktrekrytering innebär att den arbetssökande anställs direkt, utan att företaget avvaktar någon särskild ansökningstid. Urtypen för denna rekryteringsform är anställning av arbetare vid fabriksportarna. Passiv rekrytering är en variant av direktrekrytering som sker när arbetsgivaren inte aktivt söker arbetskraft men har ett latent nyanställningsbehov och anställer när en lämplig sökande visar sig (Farm & Olofsson, 2010). Diagrammet i vänstra panelen i diagram 5.4 tyder på att urvalsrekrytering har blivit successivt vanligare sedan 2006 medan de andra två rekryteringsformerna har minskat i andel. Ett hack i trenden kan ses i återhämtningsfasen efter finanskrisen då anbudsrekrytering i form av återanställning såg en tillfällig uppgång (Farm & Olofsson, 2010). Även kategorin Annan rekrytering har ökat betydligt.

Den högra panelen ger en svag indikation på att urvalsförfarandet om det blir mer vanligt kan få konsekvenser för de arbetslösas chanser på arbetsmarknaden. Rekryteringsstatistiken går att bryta ned baserat på om den som rekryterades var arbetslös, sysselsatt eller utanför arbetskraften (vanligtvis på grund av studier) under föregående kvartal. När detta görs framgår att det efter 2010 tycks ha blivit mindre sannolikt att en urvalsrekrytering eller en anbudsrekrytering tillfaller någon som var arbetslös föregående kvartal jämfört med den genomsnittliga rekryteringen. Tidsperioden är för kort för att det ska gå att uttala sig säkert om en trend, och diagrammet ger inga bevis för att utvecklingen

Diagram 5.4 Rekryteringar efter rekryteringsform, och andelen arbetslösa efter rekryteringsform, 2006–2014



Årsgenomsnittlig andel av samtliga externrekryterade. Värdet för 2014 avser genomsnitt för kvartal 1 + 2.
Källa: SCB (2014j).

faktiskt beror på rekryteringsformen i sig⁸⁸. Men det är en utveckling som det finns anledning att bevaka. Det finns numer starka belägg från experimentell forskning för att en pågående arbetslöshetsperiod på mer än nio månader är en betydelsefull bortsorteringsgrund i rekryteringsförfaranden hos svenska arbetsgivare som söker arbetskraft till låg- eller medelkvalificerade jobb (Eriksson & Rooth, 2014).

⁸⁸ Ökningen kan också ha att göra med att dessa rekryteringsformer är vanligare för den typ av platser som av andra skäl oftare tillsätts med personer som kommer från sysselsättning eller studier.

5.3 En uppdelning av Beveridgekurvan visar tvåfaldigt matchningsproblem

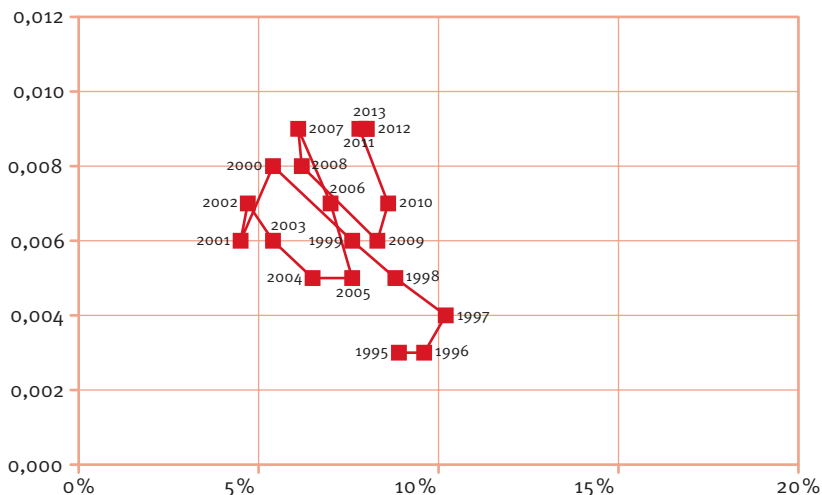
Ett vanligt sätt att bedöma effektiviteten i matchningsprocessen är att studera den så kallade Beveridgekurvan, som kan härledas från den matchningsfunktion som ligger till grund för sökmodeller av arbetsmarknaden (Englund med flera, 2010).

Matchningsfunktionen skattar ett negativt samband mellan arbetslöshet och vakanser: när arbetslösheten är hög förväntas arbetsgivarna kunna fylla sina lediga platser snabbare och vice versa. Det innebär att observationerna över tid förväntas spridas utmed en tänkt kurva med negativ lutning i takt med att konjunkturen skiftar. Om ett högre vakanstal uppmäts vid en given arbetslöshetsnivå förskjuts kurvan utåt. Att detta sker ses ofta som ett tecken på att effektiviteten i matchningsprocessen har försämrats. Som framgår av diagram 5.5 har Beveridgekurvan för den svenska arbetsmarknaden uppvisat två tydliga skiften sedan början av 2000-talet⁸⁹. Det första bestod i ett skarpt skifte inåt efter millennieskiftet och det andra är ett mer gradvist skifte utåt som pågår sedan 2009.

Det stora problemet med att använda Beveridgekurvan för att analysera matchningsprocessens effektivitet är att kurvan kan skifta även av orsaker som inte är direkt relaterade till matchningsprocessen. Ett sådant exempel är en snabbare strukturomvandling som medför att uppsägningstakten tilltar och flödet in i arbetslöshet ökar (Englund med flera 2010). Det finns även en rad faktorer utöver mängden arbetslösa och mängden vakanser som kan påverka matchningsprocessen. Några sådana faktorer är åldersstrukturen bland de arbetssökande, den geografiska spridningen av vakanser och arbetssökande, andelen långtidsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringens utformning (Petrongolo & Pissarides, 2001). Ett skifte i arbetsgivarnas rekryteringsbeteende kan också ha betydelse. Om fler börjar använda mer tidskrävande rekryteringsmetoder,

⁸⁹ Beveridgekurvan kan beräknas med hjälp av olika dataunderlag. Här baseras beräkningarna på de lediga platser som inkommer till Arbetsförmedlingen och den arbetslöshetsstatistik med startår 1995 som publiceras av Eurostat. Kurvans form är dock snarlik motsvarande kurvor i andra publikationer, till exempel Arbetsförmedlingen (2014b). Visserligen anmäls inte alla lediga platser till Arbetsförmedlingen men om man i stället använder SCBs heltäckande vakansstatistik blir bilden densamma (Ohlsson, 2011).

Diagram 5.5 Beveridgekurvan för den svenska arbetsmarknaden, 1995–2013



Vakanstal: Genomsnittligt antal kvarstående platser hos Arbetsförmedlingen som andel av arbetskraften.

Källa: Arbetsförmedlingen (2014f) och Eurostat (2014b, 2014d).

Arbetslöshet: Arbetslösa som andel av arbetskraften, 15–74 år.

Källa: Eurostat (2014b, 2014d).

såsom intervjuer och tester, kan antalet utstående vakanser vid en given tidpunkt öka. Ett skifte i Beveridgekurvan säger oss enbart att någon faktor har ändrats, inte vilken eller vilka.

Ett sätt att närma sig en förklaring till Beveridgekurvans skiften är att studera sambandet mellan vakanstal och arbetslöshet i undergrupper av vakanser eller arbetslösa, exempelvis olika regioner, olika branscher eller för arbetslösa med olika yrken eller arbetslöshetstider (Ghayad, 2014; Ghayad & Dickens, 2012; Kanik, Sunel, & Taskin, 2013). Denna rapport rymmer ingen uttömmande analys av detta slag men nedan belyses att sambandet mellan vakanstal och arbetslöshet tycks variera avsevärt beroende på kvalifikationskraven och utbildningsnivån bland de vakanser och de arbetslösa som studeras. I diagram 5.6 är vakanserna och de arbetslösa indelade i tre grupper som mycket förenklat kan antas utgöra

tre delarbetsmarknader⁹⁰. Vakanserna är grupperade utifrån om jobbet kräver eftergymnasial kompetens (≥ 2 år), gymnasiekompetens eller förgymnasial kompetens. De arbetslösa är grupperade på motsvarande vis efter högsta uppnådda utbildningsnivå.

En jämförelse av de tre Beveridgekurvorna ger en bild av att delarbetsmarknaderna skiljer sig avsevärt åt och att skillnaderna dem emellan har förstärkts efter finanskrisen. Marknaden för högutbildad arbetskraft och den för lågutbildad arbetskraft tycks bägge ha kommit att präglas av ökade matchningsproblem, men problemen är av mycket olika natur.

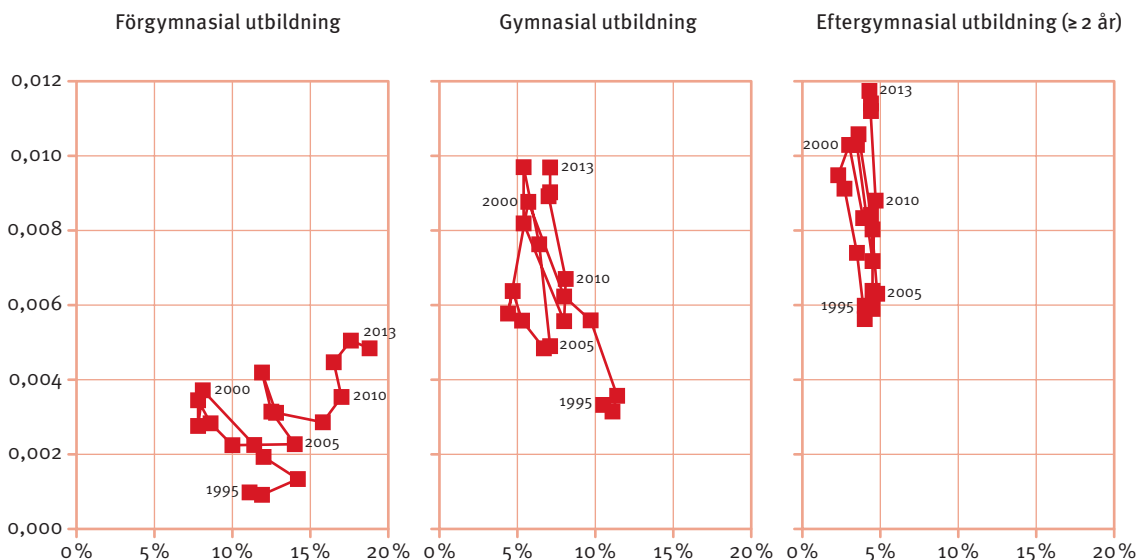
Under första delen av perioden följer utvecklingen på delarbetsmarknaderna ett någorlunda likartat mönster, om än med tydliga skillnader i hur mycket arbetslösheten fluktuerar. Det tillfälliga skiftet inåt runt millennieskiftet och efterföljande fyra–fem år kan observeras i alla tre graferna. I samband med finanskrisen börjar utvecklingen emellertid dra åt olika håll. Det mest iögonenfallande är det *positiva* samband mellan vakanstal och arbetslöshet som uppträder i den vänstra grafen som avser dem med förgymnasial utbildning från 2009 och framåt. Mellan 2008 och 2009 ökade gruppens storlek med drygt 20 000 personer och sedan 2009 har gruppen vuxit med ytterligare 15 000 till att år 2013 omfatta 155 000 personer. Detta motsvarar en ökning av arbetslösheten med 6 procentenheter mellan 2008 och 2013. Sedan 2009 steg också vakanstalet för gruppen betydligt vilket tyder på tilltagande matchningsproblem.

Kurvan i den mellersta grafen tyder på att matchningsprocessen på marknaden för arbetskraft med gymnasiekompetens i högre grad fungerar enligt förväntningarna. Visserligen var arbetslösheten år 2013 något högre än år 2007 då vakanstalet var på motsvarande nivå, men kurvans skifte utåt under perioden efter finanskrisen är mindre än i de två andra delarbetsmarknaderna.

Beveridgekurvan för marknaden för arbetskraft med eftergymnasial kompetens i den högra grafen uppvisar en påfallande skarp lutning. Det

⁹⁰ Detta antagande är självfallet inte helt giltigt. Personer kan få jobb som har formella utbildningskrav som överträffar personens högsta uppnådda utbildning, eller – mer vanligt förekommande – få jobb som har kortare utbildningskrav än den utbildning som personen har fullföljt (Tåhlin, 2014). Alternativa versioner av Beveridgekurvorna har beräknats för de två grupperna med högre utbildningskrav, i vilka även alla vakanser på underliggande kravnivå har inkluderats. Att dessa inkluderas förändrar inte nämnvärt kurvornas utseende.

Diagram 5.6 Beveridgekurvor för tre delarbetsmarknader utifrån yrkets kvalifikationskrav, 1995–2013



Graferna avser tre olika delarbetsmarknader: den för arbeten med låga eller inga kvalifikationskrav (SSYK kvalifikationsnivå 1), den för arbeten med krav på gymnasieutbildning eller yrkesspecifik eftergymnasial utbildning (2) och den för arbeten med krav på tvåårig eller längre eftergymnasial utbildning (3 + 4). För var delarbetsmarknad har ett vakanstal och ett arbetslöshetsstal beräknats. Vakanstalet för ett givet år motsvarar det genomsnittliga antalet kvarstående anmälda platser per månad och person i arbetskraften. Arbetslöshetsstalet motsvarar andelen arbetslösa i arbetskraften, 15–74 år. Data över anmälda platser kommer från Arbetsförmedlingens platsdatabas och avser plats med en varaktighet på mer än 10 dagar (Arbetsförmedlingen, 2014f). Data över arbetskraft och arbetslöshet i tre grupper efter högsta uppnådda utbildning kommer från Eurostat och följer ISCED 2011 (Eurostat, 2014b, 2014d).

tycks alltså finnas ett betydligt svagare samband mellan vakanser och arbetslöshet för denna typ av arbetskraft. Sedan 1995 har arbetslösheten här aldrig överstigit 4,8 procent medan vakanstalet har rört sig i ett ungefär lika brett intervall som i de andra två delarbetsmarknaderna. Men även bland högutbildade syns tecken på tydliga matchningsproblem: vakanstalet har från 2011 och framåt legat på en högre nivå än vid något tidigare tillfälle, utan att arbetslösheten har rört sig nedåt på det sätt den gjorde under tidigare perioder då vakanstalet steg.

De tendenser till obalans vad gäller utbud och efterfrågan på arbetskraftens utbildningsnivå i kölvattnet av finanskrisen som visas ovan har uppmärksammat förut och resultaten i undersökningen ovan går i linje med tidigare observationer (Konjunkturinstitutet, 2011; Marthin, 2012).

Beveridgekurvorna väcker två huvudsakliga frågor: Vad ligger bakom den stora ökningen i arbetslöshet bland dem med förgymnasial utbildning? Och varför är vakanstalen högre än tidigare, framförallt bland jobb med höga kvalifikationskrav? Ingen av frågorna kommer att kunna besvaras utförligt i denna rapport men som underlag för en diskussion om hur Arbetsförmedlingen bör förhålla sig till dessa två olikartade matchningsproblem kan ett par iakttagelser göras.

5.3.1 Vilka utgör den växande gruppen arbetslösa utan gymnasieexamen?

Analysen ovan visar att den växande grupp av arbetslösa som saknar gymnasieexamen har uppvisat en betydligt sämre utvecklingskurva på arbetsmarknaden än övriga grupper av arbetslösa sedan 2009, vilket väcker frågan om vad som särskiljer denna grupp från övriga arbetslösa. Det mesta tyder på att den utgörs av personer med stora och varaktiga svårigheter att konkurrera på arbetsmarknaden. Visserligen utgörs en inte obetydlig andel av dessa drygt 155 000 personer av gymnasieelever som söker deltidsarbete. Denna grupp bedöms enligt AKU omfatta cirka 32 000 personer. Det kan samtidigt utslutas att dessa står för tillökningen på senare år eftersom storleken på gruppen har varit i princip oförändrad sedan 2007 (Hållö, 2014). I tabell 5.1 presenteras en jämförelse mellan samtliga arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd och den delmängd som har förgymnasial utbildning, vid två tidpunkter: januari 2009 och december 2013. Det går inte att säga från jämförelsen att de ökade skillnaderna i olika egenskaper som har uppstått mellan grupperna är förklaringen till att de med förgymnasial utbildning har relativt sett svårare att konkurrera nu än tidigare. Exempelvis kan arbetsgivarnas värdering av en gymnasieexamen tänkas ha ökat med tiden. Men en jämförelse av förändringarna i gruppernas sammansättning kan åtminstone ge en fingervisning om var man bör börja leta efter förklaringar.

Jämförelsen visar att de som har förgymnasial utbildning i genomsnitt har varit inskrivna en längre tid och oftare är utrikes födda i jämförelse med arbetslösa i genomsnitt, samt att de i lägre grad är yngre än 25 och i högre grad är 50 år eller äldre. Under den femårsperiod som studeras har andelen ungdomar och andelen utrikes födda vuxit mer i gruppen med förgymnasial utbildning än bland de arbetslösa i genom-

Tabell 5.1 Egenskaper hos arbetslösa med förgymnasial utbildning i jämförelse med samtliga arbetslösa, 2009–2013

	Förgymnasial utbildning				Samtliga arbetslösa			
	Jan 2009	Dec 2013	Diff. 13–09	Diff. 13–09	Jan 2009	Dec 2013	Diff. 13–09	Diff. in-diff.
	80 458	119 422	48 %		297 381	410 924	38 %	
Öppet arbetslösa och i program								
Inskrivningstid								
0–6 mån	42 %	26 %	-15 %		49 %	33 %	-16 %	1 %
6–12 mån	13 %	17 %	4 %		13 %	18 %	5 %	-1 %
12–24 mån	14 %	18 %	4 %		13 %	17 %	4 %	0 %
24+ mån	31 %	39 %	7 %		26 %	32 %	7 %	1 %
Ålder								
Yngre än 25	17 %	18 %	2 %		23 %	23 %	0 %	2 %
50 eller äldre	38 %	32 %	-6 %		27 %	27 %	0 %	-6 %
Utrikes födda	37 %	55 %	19 %		28 %	40 %	12 %	7 %
Inskrivna i program	24 439	57 455	135 %		87 539	191 614	118 %	17 %
Andel inskrivna i program	30 %	48 %	18 %		29 %	47 %	17 %	1 %
Program								
Jobb- och utvecklingsgaranti	67 %	38 %	-28 %		58 %	36 %	-23 %	-6 %
Sysselsättningsfasen	0 %	20 %	20 %		0 %	18 %	18 %	1 %
Jobbgaranti för ungdomar	17 %	13 %	-4 %		25 %	22 %	-4 %	0 %
Förberedande utbildning	2 %	11 %	9 %		1 %	6 %	5 %	4 %
Arbetslivsriktad rehabilitering	9 %	7 %	-2 %		9 %	7 %	-2 %	0 %
Arbetsmarknadsutbildning	3 %	4 %	1 %		3 %	3 %	0 %	1 %
Övriga program	2 %	7 %	5 %		2 %	7 %	5 %	0 %

Avser dem som är öppet arbetslösa eller i program med aktivitetsstöd.
Källa: Arbetsförmedlingen (2014f).

snitt. Detta kan till stor del kopplas till att antalet nyanlända inom etableringsuppdraget har ökat betydligt mot slutet av perioden (Arbetsförmedlingen, 2014g). Samtidigt har andelen äldre minskat betydligt. Andelen av programdeltagarna bland dem med förgymnasial utbildning som deltar i jobb- och utvecklingsgarantins två första faser har sjunkit avsevärt, och sysselsättningsfasen har blivit ett något vanligare program för denna grupp än för övriga. Det har också överlag blivit betydligt mer vanligt att de arbetslösa deltar i förberedande utbildning⁹¹ men detta gäller särskilt bland dem med förgymnasial utbildning.

Arbetsförmedlingens sökandeundersökning visar att arbetssökande med förgymnasial utbildning rapporterar något färre sökta jobb per månad än de med längre utbildning. Samtidigt har sökaktiviteten ökat markant under perioden och skillnaden mellan grupperna har minskat (se diagram 3.11 i avsnitt 3.3.4.1, s. 105). Detta tyder alltså inte på att gruppen kännetecknas av ökande passivitet. Den samlade bild som framträder är att den växande gruppen av arbetslösa med förgymnasial utbildning är en grupp som har en särskilt svag ställning på arbetsmarknaden, tycks vara i särskilt stort behov av kompetenshöjande insatser och som får det allt svårare att konkurrera om jobben, trots att sökaktiviteten i gruppen av allt att döma ökar. Utöver att samtliga saknar gymnasieexamen är 55 procent i denna grupp utrikes födda och 57 procent har varit arbetslösa i 12 månader eller längre. Dessa omständigheter gör att de är särskilt sårbara för statistisk diskriminering på den svenska arbetsmarknaden (Bursell, 2012; Carlsson & Rooth, 2007; Eriksson & Rooth, 2014). Det har också visats att den genomsnittliga utbildningsnivån bland dem som är anställda i jobb som inte kräver högre utbildning än grundskola har ökat betydligt under de senaste decennierna. Det har varnats för att en sådan utveckling på sikt leda till att vissa individer med kort utbildning ”kan bli utan jobb trots att antalet jobb på en låg kravnivå egentligen är tillräckligt för att ta emot utbudet av arbetskraft där” (Tåhlin, 2014, s. 249).

91 Förberedande utbildning riktas särskilt till den som behöver förberedande insatser inför ett deltagande i ett annat arbetsmarknadspolitiskt program eller ett arbete. Programmets deltagare är till stor andel nyanlända invandrare inom etableringsuppdraget. Mer än hälften insatserna inom programmet består av utbildning i yrkessvenska (Landsorganisationen i Sverige, 2013).

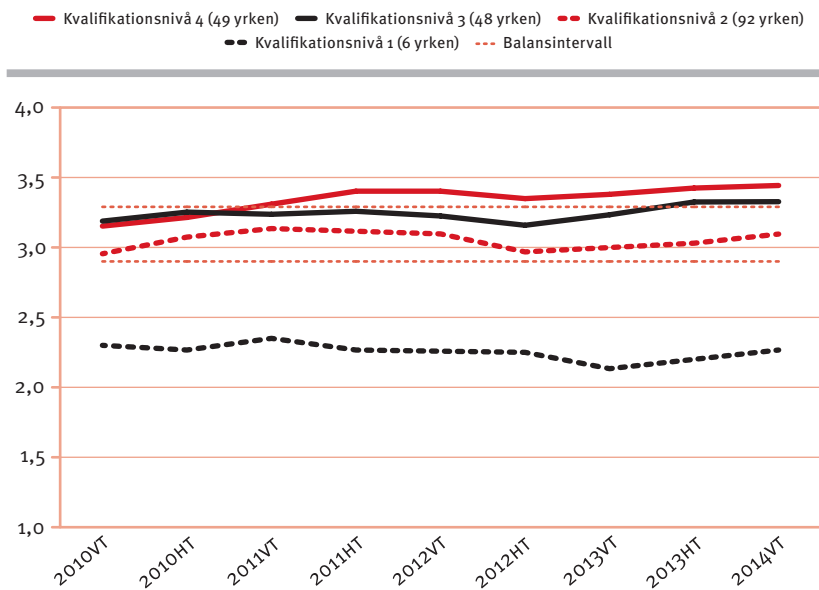
5.3.2 Vad ligger bakom det ökade vakanstalet för högkvalificerad arbetskraft?

Åren 2011–2013 har vakanstalet för jobb som kräver tvåårig eller längre eftergymnasial utbildning legat högre än vid något tidigare tillfälle under mätperioden, samtidigt som arbetslösheten bland högutbildade är påtagligt högre än vid tidigare toppnoteringar för vakanstalet. Denna tendens har uppmärksammats tidigare (Konjunkturinstitutet, 2011) men det är inte utrett vilka faktorer som ligger bakom utvecklingen. Här belyses enbart två faktorer som kan tänkas ha spelat in och som har koppling till Arbetsförmedlingens verksamhet: dels att rekryteringsprocesserna tycks ha blivit längre och dels att bristen på kvalificerad arbetskraft tycks ha ökat.

Forskare som i sina analyser har brutit ned rekryteringstiden i två komponenter – en sökperiod och en urvalsperiod – har visat att det positiva samband som finns mellan rekryteringstid och kvoten mellan antalet vakanser och arbetslösa drivs av att sökperioderna är längre när antalet arbetslösa per vakans är färre. Urvalsperioderna tenderar däremot inte att påverkas (se Oyer & Schaefer, 2011). Detta borde delvis kunna förklara varför Beveridgekurvan för högkvalificerad arbetskraft har så brant lutning: En större andel av rekryteringstiden utgörs i dess fall av urvalsperioden, vilket gör vakanstalet mindre konjunkturkänsligt. Men som har redovisats ovan finns det också mycket som tyder på att arbetsgivarna lägger ner alltmer tid och resurser på rekryteringsprocesser (liksom andra personalfrågor). Visserligen ökar gradvis andelen tjänstemän med längre utbildning, en grupp som normalt sett tar längre tid att rekrytera. Men antalet personaltjänstemän i näringslivet har ökat betydligt snabbare och likaså andelen arbetslösa som uppger att de deltar i intervjuer och test. Det tycks också bli allt vanligare att rekryteringar sker genom urval. Hur stor andel av ökningen i vakanstalet som kan förklaras av dessa faktorer är svårt att avgöra. I den mån de har bidragit finns det dock skäl att utreda om det skulle gå att rikta insatser mot de fall där det bedöms möjligt att effektivisera rekryteringsprocesserna. Genom välvägda insatser skulle de samhällsekonomiska kostnader som följer av vakanser eventuellt kunna sänkas.

Mycket talar också för att brist på arbetskraft med rätt kompetens är en betydelsefull flaskhals för rekrytering och att den dessutom har

Diagram 5.7 Genomsnittligt bristindex i 195 yrken efter yrkets kvalifikationskrav, 2010–2014



Bristindex är ett viktat medelvärde av landets arbetsförmedlingskontors bedömningar av arbetskraftsbrist för knappt 200 yrken. Bedömningarna graderas enligt följande: 1 = stort överskott på arbetssökande; 2 = visst överskott på sökande; 3 = balans mellan tillgång och efterfrågan på sökande; 4 = viss brist på sökande och 5 = stor brist på sökande.

Källa: (Arbetsförmedlingen, 2014k).

vuxit i betydelse på senare år. Sedan åtminstone år 2004 har brist på rätt utbildad arbetskraft rankats som den näst viktigaste orsaken till att det har varit svårt för företagen inom Svenskt Näringsliv att få tag i de medarbetare de har haft behov av (Karlsson, 2010, 2012, 2014)⁹². Det har nyligen uppmärksammats att antalet högskoleutbildade i befolkningen har ökat med fler än 700 000 personer mellan år 2000 och 2013, men att nästan två tredjedelar av tillväxten i högskoleutbildad arbetskraft har skett inom lärarutbildning, samhällsvetenskap och humaniora samt sjukvård och omsorg. Detta har framförts som en förklaring till att an-

92 Den orsak som genomgående rankas högst är brist på yrkeserfarenhet.

Tabell 5.2 De 20 yrkena med störst arbetskraftsbrist våren 2014

	Index		Index
Ingenjörer och tekniker inom gruvteknik och metallurgi	4,7	Sjuksköterskor inom akutsjukvård	4,3
IT-arkitekter	4,6	Operationssjuksköterskor	4,3
Mjukvaru- och systemutvecklare	4,6	Sjuksköterskor, psykiatrisk vård	4,3
Testare och testledare	4,6	Civilingenjörer, elkraft	4,2
Kockar	4,6	Specialpedagoger	4,2
Civilingenjörer, gruvteknik och metallurgi	4,5	Byggnadsingenjörer och byggnadstekniker	4,2
Civilingenjörer, bygg och anläggning	4,4	Geriatrisksjuksköterskor	4,2
Läkare	4,4	Byggnadsplåtslagare	4,2
Förskollärare	4,4	Barnmorskor	4,1
Civilingenjörer, maskin	4,3	Barnsjuksköterskor	4,1

I bristindexet motsvarar graderingen 4 viss brist på sökande och 5 stor brist på sökande.

Källa: Arbetsförmedlingen (2014k).

delen högskoleutbildade inom näringslivet inte har ökat i motsvarande utsträckning och till att matchningsproblemen har ökat (Eklund, 2014).

Det finns mycket som talar för att antalet högutbildade inom bland annat teknik och matematik är alltför lågt – Teknikföretagen är exempelvis den branschorganisation som rapporterar flest misslyckade rekryteringsförsök (Karlsson, 2014) – men det bör framhållas att arbetskraftsbrist också är ett problem inom yrken med koppling till andra utbildningsområden. Av diagrammet i diagram 5.7 framgår att den övervägande ökningen av arbetskraftsbrist sedan 2010 enligt Arbetsförmedlingens bristyrkesindex har uppstått i yrken med krav på tvåårig eller längre eftergymnasial utbildning. Genomsnittsvärderingen av de 97 yrken som har bedömts bland de yrken som kräver tvåårig eller längre eftergymnasial utbildning har sedan hösten 2011 legat över gränsen för det så kallade balansintervallet (Arbetsförmedlingen, 2014k).

I tabell 5.2 listas de 20 yrken för vilka bristen på arbetskraft bedöms vara allra störst. På listan återfinns yrken med koppling till såväl Teknikföretagen och tillverkningsindustrin som till byggbranschen och sektorerna för vård och utbildning.

Arbetskraftsbrist är kostsamt för samhället av en rad skäl. Det kan leda till dämpad tillväxttakt, lägre skatteintäkter, förstärkta obalanser gentemot omvärlden, en stigande arbetslöshet, ökande försörjningsbörda och ökande kostnader för socialförsäkringssystemen (Gustavsson & Tydén, 2004). Ju mer arbetskraftsbristen koncentreras till yrken som kräver längre utbildningar desto större riskerar dessutom kostnaderna att bli eftersom de med längre utbildning tenderar att ha en högre produktivitet och därigenom bidra mer till tillväxt och skatteintäkter (Eklund, 2014).

Det kan uppfattas som att det som har beskrivits i detta avsnitt medför ett svårt dilemma. En högre genomsnittlig utbildningsnivå kan komma att höja trösklarna in på arbetsmarknaden för den som inte har lyckats eller aldrig har fått möjlighet att skaffa sig de kvalifikationer som krävs för att stå sig i konkurrensen om jobben. Dessutom kan det tänkas bli svårare också för den som har de rätta kvalifikationerna men som råkar tillhöra en grupp där detta är mindre vanligt. Samtidigt tyder allt på att en högutbildad arbetskraft är helt avgörande för bibehållen konkurrenskraft och välfärd⁹³. Att sänka ambitionerna för den högre utbildningen i syfte att sänka trösklarna till arbetsmarknaden framstår i ljuset av detta som att vara att bädda för en samhällsekonomisk pyrrhuseger på längre sikt. Däremot finns det antagligen goda skäl att överväga utökade insatser både för att ge de mest utsatta på arbetsmarknaden en starkare ställning och för att motverka långvariga vakanser, olyckliga utbildningsval och felmatchningar bland mer väletablerade grupper på arbetsmarknaden.

I det följande och sista avsnittet förs en diskussion om hur en förändring av Arbetsförmedlingens uppdrag och verktygslåda skulle kunna utgöra en av pusselbitarna i en sådan reformagenda.

93 Eklunds (2014) beräkningar indikerar exempelvis att 50 procent av tillväxten under den senaste tioårsperioden kan förklaras av tillväxt i högutbildad arbetskraft. Vidare framgår av tabell 5.2 att 18 av 20 yrken bland de yrken där det råder störst arbetskraftsbrist kräver en tvåårig eller längre eftergymnasial utbildning och 12 av 20 kräver högskolekompetens.

6. Policydiskussion

DETTA AVSLUTANDE AVSNITT inleds med en sammanfattning av rapportens resultat med avseende på Arbetsförmedlingens utsikter att lyckas kombinera de tre uppdrag som enligt Larsen & Vesan (2012) borde vara nästintill omöjliga att förena. Därefter förs en diskussion om de matchningsproblem som identifierats i avsnitt 5 och under vilka premisser det kan vara motiverat att genomföra två förändringar av Arbetsförmedlingens uppdrag: att förstärka arbetet med att korta vakanstider och respektive att bredda den huvudsakliga målgruppen till att omfatta fler arbetssökande än de med svagast ställning på arbetsmarknaden. Avslutningsvis diskuteras ett antal policyförslag att överväga inom respektive område.

6.1 Vad säger resultaten om Arbetsförmedlingens utsikter att lyckas med matchningsuppdraget?

Denna rapport har tagit avstamp i hypotesen att det är nästintill omöjligt för den offentliga arbetsförmedlingen att upprätthålla en förtroendefull relation gentemot arbetsgivare och arbetssökande och därigenom bidra effektivt till att minska sökfriktionerna på arbetsmarknaden (Larsen & Vesan, 2012). Anledningen till de förmodade svårigheterna är en tänkt motsättning mellan Arbetsförmedlingens tre huvudsakliga uppdrag: att matcha arbetssökande med arbetsgivare, att kontrollera att de arbetssökande står till arbetsmarknadens förfogande och att stödja och rusta de arbetssökande som har svagast ställning på arbetsmarknaden. En misstro gentemot Arbetsförmedlingen från bägge parter förväntas leda till enbart de arbetsgivare som har de sämsta jobben att erbjuda och enbart de arbetssökande som har allra svagast ställning på arbetsmarknaden använder sig av Arbetsförmedlingens tjänster. Om hypotesen är riktig kan det ha viktiga implikationer för hur arbetsmarknadspolitiken bör utformas. Alternativet som förordas av hypotesens upphovsmän är att frigöra den offentliga arbetsförmedlingen från matchningsuppdraget och i stället låta den fokusera helt på kontrolluppdraget och på att stödja och rusta dem som har svagast ställning på arbetsmarknaden (Larsen & Vesan, 2012).

Det övergripande resultatet från undersökningarna är att det finns tecken som tyder på en utveckling i den riktning som hypotesen förutspår – framförallt vad gäller vilka grupper av arbetssökande som vänder sig till Arbetsförmedlingen – men att det inte tycks finnas någon avgörande motsättning mellan uppgifterna som talar för att Arbetsförmedlingen bör frigöras från matchningsuppdraget.

Analyserna i avsnitt 3 tyder på att förändringarna i det arbetsmarknadspolitiska aktörslandskapet medför en ökande fragmentisering av rekryterings- och arbetsförmedlingsområdet och en mindre universell målgrupp för Arbetsförmedlingen. Ombytessökande, yngre personer och de med högre utbildning söker i större utsträckning arbete på egen hand, inte minst genom att läsa platsannonser online. Här är Platsbanken ännu den dominerande aktören men konkurrensen från olika privata jobbsajter tycks öka. De relativt små men väl förankrade grupper av tillsvidareanställda som sägs upp på grund av arbetsbrist får ett omfattande omställningsstöd via de kollektivavtalade trygghetsorganisationerna. Screening, anställning och uthyrning via bemanningsföretag tycks ha blivit ett allt vanligare sätt att hitta ett arbete för de yngre och utrikes födda.

Arbetsförmedlingens stödjande insatser har samtidigt av allt att döma kommit att koncentreras mer till vissa grupper med svagare ställning på arbetsmarknaden, inte minst till dem som myndigheten från och med 2010 har ett särskilt ansvar att stödja till följd av sjukförsäkringsreformen och etableringsreformen. Parallellt med detta har den kommunala arbetsmarknadspolitiska verksamheten återigen expanderat kraftigt och kommit att ersätta Arbetsförmedlingens insatser för många i den särskilt utsatta grupp av arbetslösa som saknar annan ersättning än försörjningsstöd.

Denna utveckling har av allt att döma påverkat vilka arbetssökande som arbetsförmedlarna har kännedom om och har inom räckhåll. Antalet inskrivna arbetssökande som samtidigt har ett arbete har minskat. Många i denna grupp använder ännu Platsbanken för att söka jobb men det har av allt att döma blivit färre som skriver in sig och på så sätt gör sig matchningsbara för arbetsförmedlare. Bland dem som är arbetslösa enligt AKU är det en minskande andel av de inrikes födda och de med eftergymnasial utbildning som har kontakt med Arbetsförmedlingen. Gruppen inskrivna hos Arbetsförmedlingen har också blivit potentiellt mer sårbar för statistisk diskriminering. Det är en växande andel av de

sökande som har en, två eller tre av de tre studerade egenskaper som var och en tenderar att öka utsattheten på arbetsmarknaden: högst förgymnasial utbildning, ett födelseland annat än Sverige, och en ålder som är lägre än 25 eller högre än 50. Att en växande andel av Arbetsförmedlingens stödjande insatser numer levereras hos kompletterande aktörer kan tänkas ha inneburit att kännedomen om de inskrivna arbetssökande har minskat bland personalen på arbetsförmedlingskontoren.

Diversifieringen av aktörslandskapet tycks däremot inte ha medfört lika stora förändringar för arbetsgivarnas sökbeteende som för arbets-sökandenas. Arbetsförmedlingens marknadsandel av de lediga platserna är fortsatt hög, även om variationen mellan branscher är stor. Det finns inte heller några tecken på att det enbart skulle vara oattraktiva jobb som anmäls till Arbetsförmedlingen: De lediga platser som anmäls är mer attraktiva än den genomsnittliga nu pågående anställningen i ekonomin, med avseende på sjukskrivningsdagar, andel nöjda med arbetet i stort, den genomsnittliga månadslönen samt yrkets kvalifikationskrav. Yrken med höga kvalifikationskrav men relativt låg lön och yrken till vilka det finns få sökande är överrepresenterade bland de anmälda platserna. Samtidigt tycks arbetsgivarna hysa låga och minskande förhoppningar om att arbetsförmedlarna ska kunna hjälpa till med att hitta lämpliga sökanden, särskilt till yrken med högre kvalifikationskrav.

Det är däremot ovanligt att arbetsgivarna rapporterar problem med Arbetsförmedlingens matchningar – i synnerhet när ordern gäller yrken med höga kvalifikationskrav – vilket tyder på att arbetsförmedlarna i de flest fall sköter sina matchningsuppdrag väl. Dock finns det tecken på en ökande oro för stora mängder irrelevanta ansökningar, vilket på sikt kan komma att minska arbetsgivarnas benägenhet att annonsera lediga platser i Platsbanken (liksom i andra publika kanaler). Det framstår som alltmer angeläget att arbetsgivarna känner till att det går att anmäla lediga platser till Arbetsförmedlingen utan att dessa publiceras i Platsbanken och att arbetsförmedlarna fortsätter att göra välavvägda bedömningar av vad som utgör ett lämpligt arbete när de ger de arbetssökande jobbförslag.

På det hela taget blir slutsatsen att det mesta i rapporten – i kontrast till hypotesens förutsägelser – tyder på att det inte finns några övervägande skäl för arbetsgivarna att misstro arbetsförmedlarnas *drivkrafter* att tillgodose deras rekryteringsbehov, men att det samtidigt finns en

del som talar för arbetsförmedlarnas *förutsättningar* att göra det har försvagats på senare år i takt med att möjligheterna att arbeta med arbetssökande med starkare ställning på arbetsmarknaden har minskat.

Varför starkare grupper av arbetssökande har vänt sig bort från Arbetsförmedlingen är svårt att ge ett fullgott svar på. Att döma av vilka lediga platser som anmäls borde detta inte attraktiviteten i jobben vara någon avskräckande faktor så som den beskrivs i Larsen och Vesans teori. En möjlig delförklaring kan vara det faktum att den vanligaste orsaken till att inskrivna arbetslösa hyser misstro gentemot myndigheten är att de upplever att Arbetsförmedlingen inte har något stöd att erbjuda⁹⁴. Att arbetsförmedlarna ställer orimliga krav på sökande är en betydligt mindre vanligt förekommande anledning till misstro. Detta tyder på att det inte borde finnas någon egentlig motsättning mellan att utöva kontrolluppgiften gentemot dem som mottar ersättning, att ge ett omfattande stöd åt dem med svagast ställning och att samtidigt ge ett stöd som uppfattas relevant också åt grupper med starkare förankring på arbetsmarknaden. Därmed är det inte sagt att det är samhällsekonomiskt ekonomiskt motiverat att göra det. Härnäst följer en diskussion om sådana överväganden.

6.2 Problembild och premisser för att utöka Arbetsförmedlingens åtagande

Analyserna i avsnitt 5 tyder på att matchningseffektiviteten på den svenska arbetsmarknaden har försämrats under det senaste decenniet. Detta gäller särskilt bland lågkvalificerade jobb och arbetssökande med förgymnasial utbildning, men också på arbetsmarknaden för högkvalificerad arbetskraft. Rekryteringsaktiviteten har ökat utan att nyanställningsgraden har gjort det vilket återspeglas i successivt längre rekryteringstider och högre vakanstal inom näringslivet under den senaste tioårsperioden. Mycket tyder på att rekryteringsprocesserna överlag har blivit mer tidskrävande och i större utsträckning genomförs med hjälp av urvals- och testförfaranden. Växande brist på arbetskraft med rätt utbildning tycks vara en ytterligare orsak till att lediga platser inte fylls

⁹⁴ Platsbanken, som alltså används flitigt, går ju att komma åt även för den som inte är inskriven hos Arbetsförmedlingen.

i samma utsträckning, i synnerhet för vissa jobb som kräver högskolekompetens. Samtidigt har arbetslösheten bland dem med förgymnasial utbildning stigit avsevärt efter finanskrisen, parallellt med att vakanstalet för jobb med låga kvalifikationskrav har ökat.

Bägge dessa problem tyder på att resursallokeringen på den svenska arbetsmarknaden har blivit mindre effektiv, vilket riskerar att på sikt medföra betydande samhällsekonomiska kostnader. Att lediga platser inte fylls leder i många fall till att kapital inte utnyttjas, att flaskhalsar uppstår och att effektiviteten i produktionen sänks, vilket i sin tur hämmar tillväxt och konkurrenskraft och sänker skatteintäkterna. Att arbetslösa inte matchas effektivt till jobben leder även det till produktionsbortfall, men också till risk för förlorad yrkeskunskap och för ökad social utslagning med kostsamma följder för individ och samhälle.

I den mån det bedöms möjligt att avhjälpa dessa problem med hjälp av riktade insatser för att allokera jobb och arbetskraft mer effektivt kan ett utökat åtagande för den statliga arbetsmarknadspolitiken vara motiverat⁹⁵. Mot bakgrund av att det inte tycks finnas några starka belegg för en motsättning mellan Arbetsförmedlingens matchningsuppdrag och uppdraget att stödja utsatta grupper, kan det därmed finnas anledning att överväga två förändringar av Arbetsförmedlingens uppdrag: Att *förstärka Arbetsförmedlingens arbete med att korta vakanstider* genom att matcha arbets sökande till svårfyllda lediga platser och att *bredda Arbetsförmedlingens målgrupp* till att omfatta både grupper med starkare förankring på arbetsmarknaden och de mer utsatta grupper som är prioriterade i dag.

Under rubriken 6.3 *Policyförslag* nedan diskuteras några tänkbara åtgärder på dessa två områden. Om ett visst åtgärdsförslag är motiverat eller inte beror emellertid på om de antaganden som underbygger förslaget är giltiga. Det blir i slutändan upp till varje beslutsfattare att bedöma om så är fallet. För tydlighetens skull presenteras därför nedan de antaganden som bedöms vara mest centrala för förslagen. Den läsare som vill gå direkt till policyförslagen finner dem på sidan 151.

⁹⁵ Det är inte troligt att arbetsmarknadspolitiken ska kunna råda bot på alla dessa problem. Inte minst torde utbildningssystemet ha en viktig roll att fylla för långsiktigt minska obalanserna i utbud och efterfrågan på arbetskraft med olika kompetenser.

6.2.1 Antaganden kring samhällsekonomisk effektivitet

De insatser som föreslås nedan innebär ett ökat offentligt åtagande som riktar sig mot såväl vissa arbetsgivare som mot två grupper av arbetssökande: de som har särskilt svårt att hitta arbete och de som har mindre svårt att hitta arbete. Avgörande för ett sådant argument är att insatser mot de olika grupperna har potential att öka de samhällsekonomiska vinsterna mer än det ökar de samhällsekonomiska kostnaderna. Formellt kan dessa antaganden formuleras som följer:

- Samhället kan vinna på att rikta insatser mot att underlätta för arbetsgivare att hitta personer åt lediga jobb som är svåra att fylla. Detta kan vara effektivt om en vakans fylls snabbare än den hade kunnat göra utan åtagandet (se Arbetsförmedlingen, 2014a).
- Samhället kan vinna på att rikta insatser mot att hitta jobb åt personer som har särskilt svårt att få ett arbete. Detta kan vara effektivt om en arbetslös med svag ställning på arbetsmarknaden kommer i arbete i stället för någon som har motsvarande kompetens men som i övrigt har bättre förutsättningar att hitta ett jobb (se Forslund & Vikström, 2011).
- Samhället kan vinna på att rikta insatser mot att vissa personer som har mindre svårt att få ett arbete ska kunna öka sin matchningsspecifika produktivitet. Detta kan vara effektivt om komplementariteten mellan jobbetts egenskaper och den anställdes egenskaper stärks (enkelt uttryckt: att rätt person hamnar på rätt plats) (se Oyer & Schaefer, 2011).

Ifall ingen ökad samhällsekonomisk effektivitet uppnås till följd av insatserna begränsas resultatet till undanträngningseffekter. Det kan dels skapas rena substitutionseffekter, exempelvis att kostnader omfördelas från en arbetslös till en annan likvärdig eller från det privata till det offentliga. Dels kan det skapas dödviktsförluster, exempelvis ifall en viss person som får ett offentligt finansierat anställningsstöd skulle ha anställts även utan detta stöd (Forslund & Vikström, 2011).

6.2.2 Antaganden kring komplementariteter mellan insatser

Nästföljande två antaganden handlar om att det kan tänkas uppstå komplementariteter när man satsar på flera områden samtidigt:

- Insatser för att hitta jobb åt personer som har särskilt svårt att få ett arbete underlättas av att Arbetsförmedlingen samtidigt riktar insatser mot att korta vakanstider
- Insatser för att korta vakanstider underlättas av att Arbetsförmedlingen samtidigt riktar insatser mot dem som har mindre svårt att få ett arbete

Det finns en del observationer till stöd för antagande nummer 4. Forskning från Schweiz har visat att arbetsförmedlare som haft regelbunden kontakt med arbetsgivarna också haft högre effektivitet i sitt förmedlingsarbete (Behncke, Frölich, & Lechner, 2008). Inom bemanningsbranschen anses en av förtjänsterna av att upprätthålla en förtroendefull relation med kunden vara att man då skapar förutsättningar för att hyra ut personer vars dokumenterade profil inte exakt motsvarar kundens ursprungliga krav. Preliminära fynd från Arbetsförmedlingens analysavdelning tyder på att jobbchansen för arbetslösa är högre om den arbetsförmedlare som de har kontakt med uppvisar en viss *balans* vad gäller hur denne fördelar sin arbetstid mellan arbetsgivarkontakter och arbetsökandekontakter (Arbetsförmedlingen, 2014a). Det tycks alltså finnas vinster att göra genom att stärka banden mellan arbetsgivarna och Arbetsförmedlingen och att erbjuda dem ett utökat stöd i att korta sina vakanstider kan tänkas vara ett sätt att uppnå detta.

Vad gäller antagande nummer 5 tyder analyserna i denna rapport på att företag som söker kvalificerad arbetskraft inte tycks obenägna att anmäla sina platser till Arbetsförmedlingen. Samtidigt tycks de inte heller ha några höga förhoppningar om att Arbetsförmedlingen kan hjälpa dem att finna lämpliga personer. Att bredda den bas av arbetsökande som Arbetsförmedlingen har inom räckhåll och har kännedom om kan sannolikt få fler arbetsgivare att vända sig till förmedlingen vilket i sin tur på sikt borde främja jobbchanserna också för personer med svagare ställning på arbetsmarknaden.

6.2.3 Antagande kring avvägningen mellan sammanhållen och fragmenterad arbetsmarknadspolitik

Det sista antagandet berör den tänkbara avvägningen mellan att prioritera resurser till de mest utsatta respektive vända sig med en bredare grupp:

- Genom att rikta insatser mot personer som har mindre svårt att få ett arbete blir det på kort sikt mindre resurser över till insatser för dem som har särskilt svårt att få ett arbete. Men om det inte riktas insatser mot personer som har mindre svårt att få ett arbete kan det på medellång sikt bli svårare att upprätthålla eller öka nivån också på de insatser som riktar sig till dem som har särskilt svårt att få ett arbete.

För att klargöra antagandet krävs en kortfattad analys av skillnaden mellan de tjänster som levereras genom de kollektivavtalade trygghetsorganisationerna och de tjänster som levereras via den offentliga Arbetsförmedlingen.

Det stödinsatser och den ekonomiska ersättning som tillhandahålls vissa uppsagda arbetare och tjänstemän genom trygghetsorganisationerna utgör ett exempel på den organisering av välfärdslösningar som kan benämnas *occupational welfare* (Titmuss, 1956). Den tydligaste skillnaden mellan yrkesbaserade välfärdssystem och de offentliga systemen gäller tillträde. Inom den yrkesbaserade välfärden sker tillträde *genom anställningskontraktet* medan tillträde till de statliga systemen baseras på en *medborgerlig rättighet* (Forsberg, 1996). Historien har visat att de två typerna av välfärdssystem kan interagera på olika sätt. Yrkesbaserad välfärd kan antingen *bana väg för* större offentliga åtaganden eller *hindra eller undantränga* reformer⁹⁶.

Hur trygghetsorganisationerna och den offentliga Arbetsförmedlingen förhåller sig till varandra är svårt att ge ett enkelt svar på. Ett par aktuella indikationer tyder dock på att systemen utvecklas i olika riktning:

⁹⁶ Ett exempel på när yrkesbaserad välfärd har banat väg för reformer avser sänkningen av den allmänna pensionsåldern till 65 år 1965. När denna reform genomfördes hade åldersgränsen i praktiken redan gällt för såväl arbetare som tjänstemän under ett par år genom STP (Särskild tilläggspension). Ett exempel på när yrkesbaserad välfärd har hindrat reformer är att de etablerade kollektivavtalade avgångsersättningarna inom AGE-systemet bidrog till att arbetsmarknadens parter motsatte sig att lagstifta om sådana när övrig arbetsrättslig lagstiftning sågs över 1973 i samband med införandet av LAS (Forsberg, 1996, s. 136–138).

- Under det senaste decenniet har Arbetsförmedlingens verksamhet av allt att döma inriktats mer mot grupper med svagare ställning på arbetsmarknaden medan trygghetsavtalen för de mer väletablerade på nytt har kommit att expanderas till allt fler avtalsområden⁹⁷.
- Det finns exempel på att trygghetsorganisationer upplever att den offentliga Arbetsförmedlingen har varit avvaktande i fall då trygghetsorganisationerna förväntat sig en samordnad insats för nyligen uppsagda⁹⁸.
- Saco framhåller i sitt samhällspolitiska program att Arbetsförmedlingen inte ger tillräckligt kvalificerad service åt arbetssökande akademiker (Saco, 2013). TCO varnar för att den statliga arbetsmarknadspolitiken inte innehåller tillräckligt omfattande insatser för kompetensutveckling för att vara i skick att ta hand om omställningen av andra grupper än de mest utsatta i en kommande lågkonjunktur (Essemyr, 2014). Samtidigt tycks tjänstemannarörelsen genom PTK driva på för en expansion av de kompetensutvecklande insatserna inom ramen för Trygghetsrådet TRR (Hjert, 2013), vilken om den kommer till stånd kan tänkas minska intresset för kompetenshöjande insatser inom den statliga arbetsmarknadspolitiken.

Effekterna av omställningsorganisationerna har ännu inte klarlagts i forskning och samtliga de för- och nackdelar med arrangemangen som hittills har framhållits kan inte avhandlas här⁹⁹. Tre resonemang kan dock tillföras tidigare analyser.

- Offentliga insatser för att aktivt korta vissa vakanstider underlättas sannolikt av att den offentliga Arbetsförmedlingen har en god kän-

97 Trygghetsorganisationernas täckningsgrad och omsättning i dag är dock inte unik i historisk jämförelse (se avsnitt 3.3.3.4, s. 95).

98 Det tydligaste exemplet härrör från insatserna efter Saab Automobiles konkurs i december 2011. Se (Danielsson Öberg, 2013; TSL, 2014).

99 Se SOU 2002:59 (2002) för den hittills mest omfattande analysen av omställningsavtalens inverkan på arbetsmarknaden. På basis av beräkningar från Statskontoret av de samhällsekonomiska effekterna av omställningsavtalen drar utredningen slutsatsen att rätten till stöd via omställningsavtal bör omfatta alla uppsagda, och i de fall parterna väljer att gå in i tidigare skeden, uppsägningsshotade. Se också TSL (2014) för en i väsentliga delar kritisk analys av den pågående särglidningen mellan de yrkesbaserade och de offentliga systemen. Ett problem som pekas ut är att utvecklingen riskerar att leda till "en arbetsmarknad som blir svåröverblickbar och där enskilda sär lösningar kan komma att motverka varandra" (2014, s. 11).

nedom om de personer som befinner sig i övergång från ett arbete till ett annat. Dessa personer kan i många fall tänkas ha särskilt goda förutsättningar att med hjälp av riktad kompetensutveckling eller aktiv förmedling fylla svåra vakanser. Som de nuvarande systemen är utformade kan det finnas incitament för omställningsorganisationerna att inte erbjuda en enskild deltagare en mer omfattande kompetensutvecklingsinsats trots att detta i vissa fall skulle vara samhällsekonomiskt motiverat. Dels är det ofta inte rimligt att prioritera den egna verksamhetens resurser för sådana ändamål. Dels kan ett deltagande i exempelvis en arbetsmarknadsutbildning i vissa fall innebära att den berörda personen inte kan bokföras som en person som kommit i arbete på kort tid, något som utgör ett av de viktigaste nyckeltalen för de stora trygghetsorganisationernas verksamhet¹⁰⁰.

- Det finns en del tecken som pekar på att ett visst stöd åt grupper med starkare ställning på arbetsmarknaden skulle kunna förordas även av dem som i första hand vill stödja de mest utsatta. Om fler grupper upplever att de kan få ett väl anpassat stöd vid omställning inom ramen för den offentligt finansierade verksamheten är sannolikheten troligtvis högre för att legitimiteten för den offentliga arbetsmarknadspolitiken på sikt stärks. Detta kan i sin tur visa sig vara en förutsättning för att stödet till de mest utsatta inte ska minska i relativa termer. Det sistnämnda är naturligtvis inget som kan sägas med någon visshet. Men om de yrkesbaserade systemen expanderas betydligt kan det tänkas medföra att arbetsmarknadens parter inte kommer att vara lika benägna som tidigare att upprätthålla den nuvarande omfattningen på det offentliga åtagandet exempelvis vid nästa tillfälle då de offentliga finanserna utsätts för hård press. Denna hypotes kan härledas från de teoribildningar inom välfärdsforskningen som uppfattar facken som företrädare för arbetsmarknadens väletablerade ”insiders” och som saknar skäl att främja en offentlig arbetsmarknadspolitik som i första hand prioriterar ”outsiders” (Rueda, 2006). Mot en sådan hypotes talar å andra sidan observationen att det offentliga arbetsmarknadspolitiska

100 Det finns samtidigt inga tydliga tecken på att ett fokus på att komma i arbete snabbt har inneburit att uppsagda förmedlas till dåligt matchade arbeten. TRR framhåller exempelvis att det stora flertalet av de uppsagda får samma eller i många fall en högre lön på sitt nya arbete (se till exempel Trygghetsrådet TRR, 2014).

åtagandet – vad gäller de aktiva insatserna – under de senaste åren har tillåtits öka i omfattning per deltagare och arbetslös samtidigt som det tycks ha riktats mer tydligt mot grupper med svagare ställning (se avsnitt 3.3.4.2, s. 109). Dessutom kan man inom samma teoretiska ramverk tänka sig att arbetsmarknadens parter bedömer att de samhällsliga kostnaderna av att inte ge ett tillräckligt stöd till de mest utsatta på längre sikt kommer att gå ut också över de egna medlemmarna vilket skulle göra dem villiga att förorda satsningar på bägge fronter.

– I princip kan inte frågan om storleken på det offentliga åtagandet frikopplas helt från frågan om styrkeförhållandena mellan arbetsmarknadens parter. Förhandlingarna om hur stor del av löneutrymmet som ska avsättas för trygghetsorganisationerna handlar till stor del om att finna en balans mellan fackförbundens efterfrågan på trygghet för de anställda och arbetsgivarnas efterfrågan på möjligheter att i samband med personalinskränkningar göra avsteg från turordningsreglerna. Storleken på det offentliga åtagandet vid omställning påverkar därmed indirekt förhandlingspositionerna mellan parterna i den mån det ökar eller minskar fackförbundens efterfrågan på stöd via de kollektivavtalade systemen. I den mån detta resonemang stämmer kan det utgöra en anledning till varför fackförbunden skulle kunna föredra en offentligt finansierad arbetsmarknadspolitik så länge den har en något bredare målgrupp än dem med svagast ställning.

Giltigheten i de ovanstående antagandena bör få bli föremål för fortsatta analyser, men i väntan på sådana presenteras nedan några förslag på policyer som borde vara samhällsekonomiskt eftersträvarvärda givet att antagandena stämmer.

6.3 Policyförslag

6.3.1 Policyområde 1: Förstärk Arbetsförmedlingens arbete med att korta vakanstider

Inför ett beslut att påbörja en rekryteringsprocess kan en arbetsgivare förväntas väga de förväntade intäkterna av den nyanställdes bidrag till produktionen efter att lönekostnaderna betalats mot de utgifter som är förknippade med rekryterings- och utbildningskostnader samt förlorad produktion under den tid platsen är obesatt (Klingvall, 1998). Att rekry-

teringsprocesserna har blivit längre och av allt att döma mer kostnadskrävande framstår som en trolig delförklaring till att vakanstalen ökar och att färre anställningar kommer till stånd. Eftersom en obesatt plats för med sig en samhällsekonomisk kostnad som totalt sett är större än kostnaden för företaget finns det därför skäl att utreda om det offentliga på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt kan bidra till att korta vakanstiderna inom de sektorer, yrkesgrupper eller regioner som berörs mest.

En noggrannare kartläggning behöver göras av var de kostsamma flaskhalsarna finns innan det går att precisera var insatser skulle vara lönsamma. Arbetsförmedlingens förmåga att göra en sådan analys bör emellertid vara god. I denna rapport finns inte heller några tydliga tecken på att Arbetsförmedlingen skulle ha svårt att få arbetsgivares förtroende att bistå så länge tjänsterna håller hög kvalitet. Att arbeta för att förkorta vakanstider är dessutom ingenting som är främmande för organisationen. I regleringsbrevet för Arbetsmarknadsverket fanns det exempelvis så sent som år 2006 en målformulering om att korta vakanstiderna för vissa lediga arbeten (Regeringen, 2006)¹⁰¹.

Insatserna bör fokuseras till områden där det finns utrymme för samhällsekonomiska effektiviseringar. Tillsättning av platser i stort bör därför inte ges en överordnad prioritet. Detta skulle riskera att leda till stora undanträngningseffekter och att stora kostnader omfördelas från det privata till det offentliga utan att effektiviteten höjs.

Några exempel på insatser att överväga för att stärka arbetet med att korta vakanstider följer nedan:

6.3.1.1 Inhämta mer information om fler arbetssökande

En trolig förutsättning för att kunna arbeta aktivt med att korta vakanstider är att Arbetsförmedlingen ges mandat att inhämta information också om de arbetssökande som i dag inte vänder sig till Arbetsförmedlingen. Mycket tyder på att sådan information inte samlas in,

¹⁰¹ Också i det sista regleringsbrevet för Arbetsmarknadsverket, för budgetåret 2007, pekas yrken som riskerar att bli flaskhalsar ut som en prioritering. I regleringsbrevet för Arbetsförmedlingen har det däremot sedan myndigheten uppstod 2008 saknats formuleringar om arbetskraftsbrist, vakanser och flaskhalsar. I Instruktionen för Arbetsförmedlingen (SFS 2007:1030, s. 1) är en uppgift att "effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft", men i övrigt saknas även där motsvarande formuleringar.

bearbetas och sprids i tillräcklig mängd på dagens arbetsmarknad. Ett sådant arbete skulle bland annat kunna innebära att göra insatser för att få fler att skriva in sig som ombytessökande eller att utveckla verktyg för att kunna ta del av och bearbeta den stora mängd information om arbetssökande som redan finns publicerad i andra digitala databaser. Utvecklingen av sådana verktyg har kommit långt inte minst inom rekryteringsbranschen och skulle troligen kunna effektivisera även arbetsförmedlarnas arbete betydligt. Det kan också finnas anledning att se över hur den information, i synnerhet om arbetssökande, som samlas in och bearbetas hos de andra arbetsmarknadsintermediärerna kan komma till större nytta¹⁰².

Det kan också finnas skäl att utreda om den typ av mer djupgående information som i dag efterfrågas och samlas in individuellt av många arbetsgivare skulle kunna insamlas och tillhandahållas på ett mer effektivt sätt om det gjordes i Arbetsförmedlingens regi. Ett inte otänkbart scenario är att många arbetsgivare visar sig genomföra snarlika men tidskrävande tester i sina urvalsprocesser – av naturliga skäl utan att sprida resultaten vidare. Om detta visar sig stämma kan det potentiellt finnas stordriftsfördelar och tidsvinster att uppnå i att låta arbetssökande (frivilligt) på ett tidigare stadium genomföra ett sådant test i Arbetsförmedlingens regi¹⁰³. Det ska dock tilläggas att även om det skulle visa sig finnas stordriftsfördelar eller tidsvinster i en sådan modell måste den också först prövas grundligt, utifrån bland annat integritets- och konkurrenshänseenden.

102 Ett konkret exempel på ineffektivitet i det nuvarande systemet är att den kompetenskartläggning av den arbetslösa som i ett mycket tidigt skede av, eller redan innan, arbetslösheten görs av de aktörer som levererar omställningstjänster inom TSL-systemet i regel inte kommer till användning hos Arbetsförmedlingen i de fall personen senare behöver skriva in sig där. Vad gäller insamling och spridning av vakansinformation är två hypoteser för framtida studier att det i en konkurrensutsatt miljö med många aktörer finns 1) starkare incitament till att snabbt identifiera lediga platser men också 2) svagare incitament att dela med sig av vakansinformation till andra aktörer i de fall aktören inte själv kan hitta en matchande arbetssökande.

103 I den mån arbetsgivare skulle komma att använda dessa tester tidigt i sina urvalsprocesser skulle det också kunna minska förekomsten av statistisk diskriminering, genom att personer som är lämpliga för jobbet men som tillhör sårbara grupper skulle löpa mindre risk att i ett tidigt stadium sorteras bort på osakliga grunder.

6.3.1.2 Öka arbetsförmedlarnas inflytande över anställningsstöden

En förändring av reglerna för anställningsstöd kan sannolikt stärka arbetet med att korta vakanstider och samtidigt minska dagens stora undanträngningseffekter. Dagens i huvudsak rättighetsbaserade system för anställningsstöd kan enligt Långtidsutredningen 2011 ha försvagat Arbetsförmedlingens möjligheter att arbeta aktivt gentemot arbetsgivare. Att arbetsförmedlaren ges ett större handlingsutrymme att avgöra om ett anställningsstöd är arbetsmarknadspolitiskt motiverat kan bidra till att offentliga resurser riktas tydligare mot de grupper av arbetsgivare och arbetslösa där de har störst möjlighet att skapa en samhällsekonomisk vinst. Samtidigt kan det sannolikt befria arbetsförmedlarna från en del av den regelstyrning som gör att de kan ha svårt att utveckla bra samarbetsformer med arbetsgivarna (se Företagarna, 2014; P. E. Johanson, Olsson, & Svennerstål, 2014).

6.3.1.3 Stärk den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen

Ett arbetsmarknadsläge som det nuvarande, med relativt gott om obesatta lediga platser och flera identifierade bristyrken är sannolikt relativt gynnsamt för att få till stånd arbetsmarknadsutbildningar med goda effekter på vakanstiderna (se Forslund & Vikström, 2011). Även på denna punkt är det dock sannolikt nödvändigt att arbetsförmedlaren ges ett ökat handlingsutrymme vad gäller vilka grupper som erbjuds plats för att programmen ska kunna uppnå goda resultat. Programeffekterna av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning har minskat betydligt i jämförelse med början av 2000-talet (Gartell, Gerdes, & Nilsson, 2013) och detta kan delvis bero på vilka som har erbjudits plats i programmet. Forslund och Vikström (2011) har dragit slutsatsen att de goda effekterna av arbetsmarknadsutbildning under början av 2000-talet delvis kan ha förklarats av det så kallade 70-procentsmålet, som bedöms ha medfört att personer som med stor sannolikhet skulle få ett arbete selekterades in i programmet. Dessa arbetssökande är inte nödvändigtvis de som skulle ha störst nytta av att delta i programmet (Gartell med flera, 2013). Men om den huvudsakliga avsedda effekten av utbildningen är att korta vakanstiderna bör inte kostnaden för en sådan insats betraktas som ett likvärdigt alternativ till att bekosta en likadan insats för någon med sämre förutsättningar att få jobb. Ju större sannolikheten

är att en person klarar sig igenom en arbetsmarknadsutbildning, desto större effekt har utbildningen i genomsnitt på vakanstiderna och ju större blir de samhällsekonomiska intäkter som kommer den vägen. Det ska samtidigt tilläggas att många av dagens bristyrken kräver långa utbildningar som inte alltid lämpar sig att bedriva inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen. För att förebygga brist i sådana yrken är sannolikt ett utökad informationsarbete om studie- och yrkesval nödvändigt (se policyområde 2).

6.3.2 Policyområde 2: Bredda Arbetsförmedlingens målgrupp

Det finns i huvudsak två skäl till att det kan vara motiverat att Arbetsförmedlingen ges mer resurser till att arbeta med grupper med starkare förankring på arbetsmarknaden, såsom ombytessökande, studenter och varslade eller nyligen uppsagda personer. Dels kan det underlätta arbetet med att korta vakanstiderna, i den mån personer med relativt stark förankring har bättre förutsättningar att på kort tid och med begränsade insatser kunna matchas till svårfyllda vakanser. Dels kan den matchnings-specifika produktiviteten i matchningarna höjas, i den mån en förstärkt vägledningsinsats gör att fler personer hamnar i jobb som bättre motsvarar deras kvalifikationer. Dessutom har personer med högre utbildning i många fall en allmän konkurrensfördel på arbetsmarknaden. Detta gör att dåliga matchningar bland högskoleutbildade riskerar att medföra en ökad konkurrens också om jobb som inte kräver högskoleutbildning och därmed göra det svårare för dem med kortare utbildning att komma i arbete.

Samtidigt som det alltså kan finnas skäl att satsa på grupper med starkare ställning talar det allra mesta för det också finns goda skäl att stärka insatserna för de mest utsatta. Sannolikt kommer det framöver att bli allt svårare för exempelvis personer med låg utbildning och långa arbetslöshetsperioder att etablera sig på arbetsmarknaden. Med tanke på kostnaderna för det bortfall i produktion, konsumtion och skatteintäkter som en inaktivitet hos dessa personer medför, samt på de personliga och sociala konsekvenserna av en långvarig arbetslöshet, kan det finnas mycket att vinna på att stärka konkurrenskraften hos dessa grupper ytterligare.

Några exempel på insatser att överväga för att bredda Arbetsförmedlingens målgrupp följer nedan:

6.3.2.1 Slå vakt om Platsbankens ställning på onlinemarknaden

Som diskuteras i avsnitt 1.1 utgör marknaden för information om lediga platser och arbetssökande ett exempel på en tvåsidig marknad såtillvida att arbetsgivarnas värde av att vända sig till en viss sökplattform tenderar att stiga ju fler arbetssökande som vänder sig dit och vice versa. Detta talar för att marknaden på sikt kommer att koncentreras till ett mindre antal aktörer och/eller förgrenas i relativt nischade delmarknader. Med tanke på de externa effekter som uppkommer av att Arbetsförmedlingen är väl informerad om de vakanser och de arbetssökande som finns i omlopp är det mycket som talar för att det finns ett värde i att slå vakt om Arbetsförmedlingens dominerande ställning på marknaden för digitala platsannonser. Genom att ha som målsättning att plattformen ständigt ska mäta sig med de främsta föregångarna inom sök- och matchningsteknik från andra länder eller från rekryteringsbranschen behöver inte kvaliteten bli lidande av att konkurrensen på den inhemska marknaden eventuellt försvagas. Eftersom Platsbanken redan i dag i stor utsträckning används av ombytessökande, yngre vuxna och dem med eftergymnasial utbildning är det sannolikt en kanal som är särskilt angelägen att vårda för att kunna upprätthålla ett starkt erbjudande gentemot dessa grupper.

6.3.2.2 Utred hur Arbetsförmedlingens band till utbildningsväsendet kan stärkas

Att elever och studenter gör kloka utbildningsval tycks bli allt viktigare både för individen själv och för arbetsmarknaden. Att en individ skaffar sig en högre utbildning tycks av allt att döma innebära en god försäkring mot arbetslöshet, men vilken utbildning denne väljer kan ha betydande externa effekter på övriga samhället. Flera av de yrken som återfinns under balansintervallet i Arbetsförmedlingens bristyrkesindex är utbildningar som kräver treårig högskoleutbildning. Arbetskraftsöverskott i ett högskoleyrke är olyckligt av dubbla skäl: dels innebär det en låg avkastning på en ofta omfattande investering av både studenten och av samhället, och dels riskerar det att medföra ökad konkurrens också om jobb med lägre utbildningskrav. Forskning har visat att tillgång till studie- och yrkesvägledning kan ha positiva effekter på både utbildningsnivå

och arbetslöshet¹⁰⁴. Från en europeisk studie av McKinsey framkommer emellertid att svenska ungdomar trots rätten till studie- och yrkesvägledning är de som i minst utsträckning anser sig vara välinformerade inför sitt val av gymnasieskola. Exempelvis kände enbart 14 procent till vilka jobb­möjligheter studievalet förväntas leda till. Författarna drar slutsatsen att sådan information troligtvis måste förmedlas mer intensivt genom uppsökande insatser (Mourshed, Patel, & Suder, 2013). Det är möjligt att den djupare kunskap om den lokala arbetsmarknaden som torde finnas hos Arbetsförmedlingen gör myndigheten lämpad att få en utökad roll inom studie- och yrkesvägledningen. Ett annat potentiellt argument för detta har att göra med hur skolsystemet har utvecklats. När det finns många konkurrerande huvudmän och finansieringen sker genom skolpeng kan det finnas incitament för huvudmän som har skolor i flera stadier att förmå elever att stanna på den inslagna vägen.

Att låta Arbetsförmedlingen betrakta elever som går sista terminen på gymnasiet på samma vis som man betraktar arbetstagare som varslats om uppsägning är ett intressant förslag som kan tänkas spara viktig tid för många i övergången från gymnasiet (se Landsorganisationen i Sverige, 2013). Något motsvarande kan det också eventuellt vara värt att tillämpa gentemot studenter vid högskolor och universitet, bland vilka enbart runt 20 procent enligt studien från McKinsey anser sig ha fått användbar karriärrådgivning. Svenskt Näringsliv har visat att enbart två tredjedelar av de examinerade studenterna anser sig ha ett kvalificerat jobb efter 1–1,5 år (Svenskt Näringsliv, 2012). Det finns alltså tecken på reella matchningsproblem också för studenter, vilket skulle kunna motivera ett förstärkt erbjudande även gentemot denna grupp. Att blivande arbetstagare får en tidig och förhoppningsvis positiv kontakt med Arbetsförmedlingen kan möjligtvis också bidra till att höja förtroendet för myndigheten i de yngre delarna av befolkningen. Samtliga dessa frågor kan förtjäna att utredas vidare.

¹⁰⁴ Tyska forskare har i en kvasi-experimentell studie kunnat visa att ungdomar som växer upp i distrikt där det finns jobbinformationscentrum som besöks inom ramen för skolverksamheten har mellan 7 och 12 procent högre sannolikhet att uppnå den högsta tyska gymnasieexamen, och att den ofrivilliga arbetslösheten åren efter skolan är lägre i dessa distrikt. Dessutom är genomsnittlig anställningstid längre, vilket tolkas som att centren höjer matchningskvaliteten (Saniter & Siedler, 2014).

6.3.2.3 Överväg att främja kompetensutveckling via Arbetsförmedlingen

Sverige är ett av de länder i Europa där det bedrivs allra mest kompetensutveckling (Eurostat, 2014c). Samtidigt talar mycket för att efterfrågan på sådana insatser kommer att öka, inte minst i de växande tjänstemannagrupperna vars fackliga organisationer nu driver på för utökade inslag av kompetensutveckling inom ramen för Trygghetsrådet TRR. Det finns åtminstone tre skäl att överväga att från offentligt håll stödja denna utveckling och att samtidigt verka för att i större utsträckning kanalisera kompetensutvecklingsinsatserna via Arbetsförmedlingen (samtidigt som de faktiska utbildningsinsatserna i allt väsentligt sker hos upphandlade utbildningsanordnare). För det första finns det i någon mån positiva externa effekter av kompetensutveckling vilket kan rättfärdiga en viss offentlig investering. Detta gäller i synnerhet om Arbetsförmedlingen i utbyte kan utöva ett visst inflytande över vilka insatser som levereras och vart de som erbjuds kompetensutveckling därefter tar sig vidare, vilket försvåras i de fall en eventuell finansiering av kompetensutveckling sker genom ett direkt bidrag till trygghetsorganisationerna.

För det andra är de sannolikt att resurser till stärkta kompetensutvecklingsinsatser i någon utsträckning kommer att uppbringas ändå. Genom att försäkra sig om att dessa insatser utförs inom ramen för Arbetsförmedlingens verksamhet kan Arbetsförmedlingens legitimitet bland befolkningen komma att växa vilket på sikt kan trygga också det stöd som ges åt grupper med svagare ställning på arbetsmarknaden. För det tredje finns det en möjlighet att det stigma gentemot arbetsgivarna som det kan vara förknippat med att delta i en kompetenshöjande insats inom ramen för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten mildras om en bredare grupp i samhället tar del av dem. Här finns en tänkbar positiv extern effekt av att subventionera starkare grupper närvaro hos Arbetsförmedlingen.

6.3.2.4 Stärk konkurrenskraften hos dem med en svagare ställning på arbetsmarknaden

Investeringar i kompetenshöjande insatser för grupper med svagare ställning på arbetsmarknaden, inte minst i form av förberedande utbildning, kommer sannolikt att ge god avkastning genom att göra deltagarna mer

långsiktigt matchningsbara. Att det finns incitament på plats för att arbetsförmedlaren ska vilja slå vakt om ett långsiktigt förtroende bland arbetsgivarna kommer att vara viktigt för att denne med trovärdighet ska kunna förmedla personer som annars hade löpt särskilt stor risk att utsättas för statistisk diskriminering. Personer för vilka arbetsgivarna bedöms behöva ytterligare försäkran eller tidsbegränsad kompensation bör därför kunna beredas ett mer omfattande anställningsstöd. En reform av nystartsjobben som minskar de omfattande undanträngningseffekterna och ger arbetsförmedlarna ett större inflytande över vilka personer som ska fördelas stöd kan, som nämndes ovan, sannolikt ge positiva effekter.

6.3.2.5 *Se över jobbsökarkraven och aktivitetsgraden för ersättningstagare*

Nyligen aviserade Arbetsförmedlingen om en förändring av den policy som innebar att arbetsförmedlare i varje möte med en arbetsökande skulle överlämna ett antal jobbförslag (Nandorf, 2014). Detta är sannolikt ett beslut som det är klokt att hålla fast i, inte minst med hänvisning till arbetsgivarnas ökade oro över stora mängder irrelevanta ansökningar. Samtidigt är krav på aktivitet avgörande för att arbetslöshetsförsäkringen, och i någon mån även aktivitetsstödet, ska uppfattas som legitimt. Det är också rimligt att aktivitetskrav och regeltillämpning ur legitimitetssynpunkt är viktigare ju högre ersättningsnivåerna i arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd är (Andersson, Löfgren, & Lindblad, 2007). Om taket i arbetslöshetsförsäkringen höjs – vilket i sig kan få eftersträvarvärda effekter på strukturomvandling, matchningskvalitet, konjunkturstabilisering med mera¹⁰⁵ – blir ett legitimt kontrollinstrument allt mer angeläget. I takt med att de digitala sökverktygen kan förväntas fortsätta sänka den genomsnittliga kostnaden för att skicka en ansökan till ett ledigt jobb kommer sannolikt en uppföljning av att ersättningstagaren har sökt ett visst antal specificerade jobb gradvis att bli ett allt mindre verkningsfullt kontrollinstrument. Samtidigt kommer det att ge upphov till negativa externa effekter för arbetsgivarna och riskera att i onödan öka den administrativa bördan för arbetsför-

105 Se Palme, Nelson, Sjöberg, and Minas (2009) för en analys.

medlarna. Långtidsutredningen (2011) har påtalat att aktivitetsgraden inom garantierna är påfallande låg och att detta sannolikt försämrar programmets funktion som kontrollinstrument. Det genomsnittliga antalet rapporterade söktimmar har visserligen fortsatt att öka sedan utredningens uttalande men det finns sannolikt ännu skäl att överväga en ökad aktivitetsgrad i garantierna.

Referenser

- Akerlof, G. A. (1970). The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, 84(3), s. 488–500.
- Andersson, D., Löfgren, A.-K., & Lindblad, J. (2007). *Trygghet och effektivitet, en bättre arbetslöshetsförsäkring. Om vägvalen i sysselsättningspolitiken*. Landsorganisationen i Sverige
- Andersson Joona, P., & Wadensjö, E. (2010). Bemanningsbranschen 1998–2005: En bransch i förändring? *Rapport 6/2010*. Stockholm: Swedish Institute for Social Research.
- Arbetsförmedlingen (1999–2013). Åtterrapporering. Ekonomiskt utfall inom Arbetsförmedlingen under budgetåret. Utskrifter för år 1999–2013.
- Arbetsförmedlingen (2010). Arbetsmarknadsrapport 2010.
- Arbetsförmedlingen (2013a). Arbetsförmedlingens Åtterrapporering 2013. Uppdrag om krav på arbets sökande vid öppen arbetslöshet och deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program.
- Arbetsförmedlingen (2013b). Arbetsmarknadsrapport 2013.
- Arbetsförmedlingen (2013c). Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2013. Prognos för arbetsmarknaden 2013–2015 *Ura 2013*:8.
- Arbetsförmedlingen (2013d). Rapport om fördjupad granskning av kompletterande aktörer.
- Arbetsförmedlingen (2014a). Arbetsförmedlingens Åtterrapporering 2014. Arbetsgivarkontakter.
- Arbetsförmedlingen (2014b). Arbetsmarknadsrapport 2014.
- Arbetsförmedlingen (2014c). Data från Arbetsförmedlingens arbetsgi varundersökning (AGU).
- Arbetsförmedlingen (2014d). Data från Arbetsförmedlingens sökandeundersökning (SU).
- Arbetsförmedlingen (2014e). Data från Arbetsförmedlingens lämnatundersökningen.
- Arbetsförmedlingen (2014f). Datalager för anmälda platser, sökande och programdeltagare.

- Arbetsförmedlingen (2014g). Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget.
- Arbetsförmedlingen (2014h). Information om aktivitetsrapporter.
- Arbetsförmedlingen (2014i). Teknisk beskrivning av Arbetsförmedlingens arbetsgivarundersökning (AGU), 2009 kvartal 3 *Statistikenheten*.
- Arbetsförmedlingen (2014j). Teknisk beskrivning av Arbetsförmedlingens Sökandeundersökning (SU) 2013.
- Arbetsförmedlingen (2014k). Var finns jobben? Bedömning till och med första halvåret 2015 och en långsiktig utblick.
- Arbetsförmedlingen (2014l). Webbplatsdata 20130101–20141031. Tillhandahållen av Arbetsförmedlingen internet.
- Arbetsförmedlingen (2014m). Årsredovisning 2013: Arbetsförmedlingen. Autor, D. H. (2009). Studies of Labor Market Intermediation: Introduction. i D. H. Autor (red.), *Studies of Labor Market Intermediation* (s. 1–23). Chicago: University of Chicago Press.
- Bachmann, R., & Baumgarten, D. (2013). How do the unemployed search for a job? – Evidence from the EU Labour Force Survey. *IZA Journal of European Labor Studies*, 2(1), 22.
- Bachmann, R., Beimann, B., Bredtmann, J., David, P., Ehlert, C., Kasenböhmer, S., . . . Siemers, L. (2011). Studies on "flexicurity" Lot 1: Study on various aspects of labour market performance using micro data from the European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) *Research Project for the European Commission – DG Employment, social affairs and equal opportunities. Contract No. VC/2010/0032*: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Bagues, M. F., & Labini, M. S. (2009). Do Online Labor Market Intermediaries Matter? The Impact of AlmaLaurea on the University-to-Work Transition. i D. H. Autor (red.), *Studies of Labor Market Intermediation* (s. 127–154). Chicago: University of Chicago Press.
- Behncke, S., Frölich, M., & Lechner, M. (2008). Public Employment Services and Employers: How Important are Networks with Firms? *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, s. 151–178.
- Behrenz, L., & Delander, L. (1996). Arbetsgivares rekryteringsbeteende – En intervjuundersökning. i SOU 1996:34. *Aktiv arbetsmarknadspolitik: Betänkande. Expertbilaga*. Stockholm: Fritzes.

- Bemanningsföretagen (2012). Jobbet i bemanningsbranschen – en studie av de bemanningsanställdas situation 2011/2012.
- Bemanningsföretagen (2014). Information om bemanningsbranschen – large.
- Bengtsson, M. (2014). Towards standby-ability: Swedish and Danish activation policies in flux. *International Journal of Social Welfare*, 23, s. 54–70. doi: 10.1111/ijsw.12075.
- Benner, C., Leete, L., & Pastor, M. (2007). Mobility and Economic Opportunity: The Role of Intermediaries. i C. Benner, L. Leete & M. Pastor (red.), *Staircases or treadmills? Labor market intermediaries and economic opportunity in a changing economy* (s. 1–23). New York, NY: Russell Sage Foundation.
- Bonet, R., Cappelli, P., & Hamori, M. (2013). Labor Market Intermediaries and the New Paradigm for Human Resources. *The Academy of Management Annals*, 7(1), s. 341–392. doi: 10.1080/19416520.2013.774213.
- Bursell, M. (2012). *Ethnic Discrimination, Name Change and Labor Market Inequality: Mixed approaches to ethnic exclusion in Sweden*. Doktorsavhandling, Stockholms universitet.
- Carlsson, M., & Rooth, D.-O. (2007). Evidence of ethnic discrimination in the Swedish labor market using experimental data. *Labour Economics*, 14(4), s. 716–729. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.labeco.2007.05.001>.
- Danielsson Öberg, A. (2013). Två år efter SAAB-kraschen. En studie av hur deltagare och aktörer ser på omställningsstödet TSL. Landsorganisationen i Sverige.
- Ekengren Oskarsson, H. (2014). Opinionsskifte. Föredrag vid SOM-seminariet den 24 april 2014. Göteborg: SOM-institutet.
- Eklund, J. (2014). Högre utbildning, matchning och svensk ekonomisk tillväxt. In P. Braunerhjelm & J. Eklund (red.), *En fungerande arbetsmarknad – nyckeln till innovation och kunskapsdriven tillväxt* (s. 53–68). Stockholm: Entreprenörskapsforum.
- Ekström, E. (2001). Arbetsgivarnas rekryteringsbeteende *IFAU forskningsrapport 2001:3*. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering – IFAU.
- Englund, P., Holmlund, B., & Krusell, P. (2010). Marknader med sökfriktioner (Vol. nr. 2010:8, s. 7–19.): Ekonomisk debatt.
- Eriksson, S., & Rooth, D.-O. (2014). Do Employers Use Unemployment as

- a Sorting Criterion When Hiring? Evidence from a Field Experiment†. *The American Economic Review*, 104(3), 1014–1039.
- ESF-rådet (2014). Årsredovisning 2013. Svenska ESF-rådet.
- Essemyr, M. (2014). Omställningskedjan – håller den? *TCO granskar* #7/14. Tjänstemännens centralorganisation.
- Eurostat (2013). Labour market policy statistics. Methodology 2013 *Manuals and guidelines*.
- Eurostat (2014a). *Dataset: Methods used for seeking work – Percentage of unemployed who declared having used a given method, by sex (%) (lfsq_ugmsw)*.
- Eurostat (2014b). *Dataset: Employment by sex, occupation and highest level of education attained (1 000) (lfsa_egised)*.
- Eurostat (2014c). *Dataset: Participation rate in education and training, 2011 (trng_aes_100, trng_aes_101 och trng_aes_102)*.
- Eurostat (2014d). *Dataset: Unemployment rates by sex, age and highest level of education attained (%) (lfsa_urgaed)*.
- Farm, A. (2003). Den nya vakansstatistiken. *Ekonomisk Debatt*, Årg 31, nr 6. s. 46–54.
- Farm, A., & Olofsson, K. (2010). Rekryteringsstatistik från AKU *Bakgrundsfakta till arbetsmarknads- och utbildningsstatistiken* Rapport 2010:2. Stockholm: Statistiska Centralbyrån.
- Forsberg, P. (1996). *Välfärd, arbetsmarknad och korporativa institutioner: en studie av Trygghetsrådet SAF-PTK*. Lund: Sociologiska institutionen.
- Forslund, A., & Nordström Skans, O. (2007). Hur fungerar arbetsmarknaden – och vad kan arbetsmarknadspolitiken bidra med? *Ura* 2007:2. Arbetsmarknadsstyrelsen.
- Forslund, A., & Vikström, J. (2011). Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt *Rapport* 2011:7. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering – IFAU.
- Frey, C. B., & Osborne, M. A. (2013). The Future Of Employment: How Susceptible Are Jobs To Computerisation? *Working paper September 17, 2013*: University of Oxford.
- Frykskog, L. (2012, 12-11-05). 13 trygghetsråd täcker in drygt tre miljoner arbetstagare. *TCO-tidningen*.
- Fölster, S. (2014). *Vartannat jobb automatiseras inom 20 år – utmaningar för Sverige*. Stiftelsen för Strategisk Forskning.

- Företagarna (2014). *En småföretagarvänlig Arbetsförmedling*.
- Försäkringskassan (2011). Arbetslivsintroduktion: Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens rutiner och samarbete före, under och efter.
- Försäkringskassan (2014a). Aktivitetsstöd och utvecklingsersättning *Faktablad*. Uppdaterad: 2014-08-04.
- Försäkringskassan (2014b). Infoblad. Antal sjukskrivningsdagar per anställd – fördelat på yrke, kön och år *Sveriges officiella statistik*. Försäkringskassan.
- Gartell, M., Gerdes, C., & Nilsson, P. (2013). Programeffekter 1996–2010. *Working Paper*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Ghayad, R. (2014). Long-term unemployment in the great recession. *Economics Dissertations*. Paper 17. <http://hdl.handle.net/2047/d20004938>.
- Ghayad, R., & Dickens, W. (2012). What can we learn by disaggregating the Unemployment-Vacancy relationship? *Public Policy Brief No. 12-3*. Federal Reserve Bank of Boston
- Gómez-Salvador, R., Messina, J., & Vallanti, G. (2004). Gross job flows and institutions in Europe. *Labour Economics*, 11(4), s. 469–485. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.labeco.2004.02.006>.
- Granovetter, M. S. (1995). *Getting a job: a study of contacts and careers*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gustavsson, B., & Tydén, H. (2004). Var finns jobben år 2004? *Ura 2004:1*. Arbetsmarknadsstyrelsen.
- Göteborgs universitet (2014). SOM-institutet. SUPER-RIKS-SOM 1999,2006,2007,2008,2009. Göteborgs universitet, SOM-institutet, 2013. Göteborg: Svensk Nationell Datatjänst (SND), 2014. doi:10.5878/001935.
- Harkman, A., Klingvall, M., Jansson, F., Okeke, S., & Öhrn, L. (1998). 90-talets arbetsmarknad *Ura 1998:5*. Arbetsmarknadsverket.
- Hjert, N. (2013). Kommentar från PTK om läget i förhandlingarna om ett utvecklat omställningsavtal. *Pressmeddelande 2013-11-15*. PTK <http://www.ptk.se/sv/Pressmeddelanden/Kommentar-omstallningsavtalsforhandlingar/>
- Holmlund, B. (1996). Arbetslöshetens orsaker. i *SOU 1996:34. Aktiv arbetsmarknadspolitik: Betänkande. Expertbilaga*. Stockholm: Fritzes.
- Håkanson, C. (2014). En tudelad arbetsmarknad – om matchningen på den svenska arbetsmarknaden efter den ekonomiska krisen *Penning- och valutapolitik*, 2014:2 s. 53–70.

- Hällö, T. (2014). Vilka är de "heltidsstuderande arbetslösa" och varför har de blivit fler? Landsorganisationen i Sverige.
- IFAU (2014). Diskriminering i skola och arbetsliv. Läst 2014-11-29; <http://www.ifau.se/sv/Forskningsomraden/Diskriminering/>
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2013). Konsekvensanalys av avgångs- eller omställningsersättningar och avgångsbidrag 2013:24. *Rapport till regeringen: kartläggning enligt IAFs regleringsbrev för 2013*.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2014). Underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt jan 2005–aug 2013. *Statistikdatabasen*.
- Jacobson-Libietis, V., & Sohrab, F. (2014). Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2013 *Kolada – statistik och databank*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting & Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA).
- Jans, A.-C. (2011). Flöden av jobb och arbetstagare på svensk arbetsmarknad, 1990–2008 *Working Paper 2011:4*. Arbetsförmedlingen.
- Jansson Dahlén, F. (2012). Underlagspromemoria om andelen av öppet arbetslösa och deltagare i program som får ersättning *Parlamentariska socialförsäkringsutredningen S 2010:04*. Arbetsförmedlingen.
- Jansson, F. (1999). Informationsflödet och rekryteringsprocessen. En kunskapsöversikt med Arbetsförmedlingens roll i fokus *Ura 1999:14*. Arbetsmarknadsstyrelsen.
- Jansson, L. (2013). Reformen för en träffsäker arbetsmarknadspolitik: Svenskt Näringsliv.
- Johansson, A. (1995). *Arbetsförmedling under sju decennier: arbetsförmedlare berättar*. Stockholm: Tjänstemannarörelsens arkiv och museum (TAM).
- Johansson, P. E., Olsson, T., & Svennerstål, H. (2014). Förnyelse av Arbetsförmedlingen – en strategisk analys. Inter pares.
- Kanik, B., Sunel, E., & Taskin, T. (2013). *Unemployment and Vacancies in Turkey: The Beveridge Curve and Matching Function*. Central Bank of Turkey.
- Karlsson, P. (2010). Rekryteringsenkäten 2010 – hela undersökningen. Svenskt Näringsliv.
- Karlsson, P. (2012). Rekryteringsenkäten 2012 – Missade möjligheter. Svenskt Näringsliv.
- Karlsson, P. (2014). Rekryteringsenkäten 2014 – Bättre matchning med fler inträdesjobb. Svenskt Näringsliv.

- KIA-index (2014). *Statistik för besök via unika webbläsare per vecka i kategorin Arbete och rekrytering.*
- Klingvall, M. (1998). Företagens rekryteringsmetoder: hur arbetslösa får jobb (Vol. årg. 4, nr 4 s. 291–303, 13 ref.): Arbetsmarknad & Arbetsliv 1998.
- Konjunkturinstitutet (2011). *Konjunkturläget mars 2011.*
- Konjunkturinstitutet (2012). Bemanningsbranschen – en liten bransch på frammarsch *Fördjupning. Konjunkturläget augusti 2012.*
- Konkurrensverket (2013). Valfrihetssystem inom Arbetsförmedlingen *Rapport 2013:7.*
- Kuhn, P. J. (2014). The internet as a labor market matchmaker: how effective are online methods of worker recruitment and job search? *IZA World of Labor, May 2014.*
- Landsorganisationen i Sverige. (2013). Stort omfång – svagt innehåll. Svensk arbetsmarknadspolitik 2013.
- Larsen, C. A., & Vesan, P. (2012). Why Public Employment Services Always Fail. Double-Sided Asymmetric Information and the Placement of Low-Skill Workers in Six European Countries. *Public Administration*, 90(2), s. 466–479. doi: 10.1111/j.1467-9299.2011.02000.x.
- Larsson, M. (2014). Anställningsformer år 2014. Fast och tidsbegränsat anställda efter klass och kön år 1990–2014.
- Liljeberg, L., Martinson, S., & Thelander, J. (2012). Vad innebär det att bli coachad? En utvärdering av jobbcoachningen vid Arbetsförmedlingen *Rapport 2012:24*: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering IFAU.
- Liljeberg, L., Sjögren, A., & Vikström, J. (2012). Leder nystartsjobben till högre sysselsättning? *Rapport 2012:6*: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering – IFAU.
- Lindvall, J. (2011). Vad händer med den aktiva arbetsmarknadspolitiken? *Ekonomisk Debatt*(3), s. 38–45.
- Lockwood, B. (1991). Information Externalities in the Labour Market and the Duration of Unemployment. *The Review of Economic Studies*, 58(4), s. 733–753. doi: 10.2307/2297830.
- Lundin, M. (2011). Arbetsmarknadspolitik: om privata komplement till Arbetsförmedlingen. i L. Hartman (red.), *Konkurrensens konsekvenser: vad händer med svensk välfärd*. Stockholm: SNS förlag.

- Långtidsutredningen (2011). SOU 2011:11. Långtidsutredningen 2011: Huvudbetänkande. Finansdepartementet.
- Marthin, G. (2012). Measuring Mismatch in the Swedish Labour Market *Rapport till Finanspolitiska rådet 2012/3*. Finanspolitiska rådet.
- Martinsson, J. (2008). AMS går i pension. i S. Holmberg & L. Weibull (red.), *Skilda världar. Trettioåtta kapitel om politik, medier och samhälle. SOM-undersökningen 2007* (s. 181–194). Göteborg: SOM-institutet.
- Mourshed, M., Patel, J., & Suder, K. (2013). Education to Employment: Getting Europe's Youth into Work *McKinsey Center for Government*.
- Myndigheten för yrkeshögskolan. (2014). Arbetsförmedlingens arbete med validering. Läst 2014-11-25: <https://www.valideringsinfo.se/sv/Myndigheternas-uppdrag2/Arbetsformedlingen-arbete-med-validering/>
- Mörk, E. (2011). Från försörjning till arbete – Hur kan vägen underlättas? *Bilaga 11 till LU 2011*.
- Nandorf, T. (2014, 2014-11-24). Arbetslösa ska slippa meningslöst jobbsökande. *Dagens Nyheter*.
- Nilsson, P. (2011). Arbetsökande som lämnat Arbetsförmedlingen för arbete *Working Paper*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- OECD. (2014). Benefit generosity. *Benefits and Wages: Statistics*
- Ohlsson, H. (2011). Tid för handling – inte förhålligande. Läst 2014-11-25: <http://ekonomistas.se/2011/04/04/henry-ohlsson-tid-for-handling-inte-forharligande/>
- Oleskog Tryggvason, N., Bergström, A., & Ohlsson, J. (2014). Förtroendet för Arbetsförmedlingen *SOM-rapport nr 2014:18*. Göteborg: SOM-institutet.
- Olofsson, J. (2013). Kommunala ungdomsanställningar – om välfärdspolitiska vägval bortom aktiveringspolitiken *Underlagsrapport nr 16 till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S 2010:04)*.
- Olofsson, J., & Wadensjö, E. (2009). *Arbetsmarknadspolitik: förändrade förutsättningar och nya aktörer*. Stockholm: SNS förlag.
- Oyer, P., & Schaefer, S. (2011). Chapter 20 – Personnel Economics: Hiring and Incentives. i D. Card & O. Ashenfelter (red.), *Handbook of Labor Economics* (Vol. Volume 4, Part B, s. 1769–1823): Elsevier.
- Palme, J., Nelson, K., Sjöberg, K., & Minas, R. (2009). European social models, protection and inclusion. Institute for Futures Studies.

- Pampel, F. C. (2000). *Logistic Regression: A Primer*. Thousand Oaks, Calif.: SAGE.
- Petrongolo, B., & Pissarides, C. A. (2001). Looking into the Black Box: A Survey of the Matching Function. *Journal of Economic Literature*, 39(2), s. 390–431. doi: 10.2307/2698244
- Rees, A. (1966). Information Networks in Labor Markets. *The American Economic Review*, 56(1/2), s. 559–566. doi: 10.2307/1821319.
- Regeringen (2006). *Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Arbetsmarknadsverket*. N2006/11093/A, N2006/11266/BS (delvis). Stockholm: Regeringen.
- Regeringen (2013). *Ds 2013:59. Åtgärder inom aktivitetsstödet m.m.* Stockholm: Regeringen.
- Regeringen (2014). *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Arbetsförmedlingen A2014/3288/A. A2014/2172/IU (delvis). A2014/2981/A (delvis)*. Stockholm: Regeringen.
- Riksbanken. (2012). Den långsiktiga utvecklingen på svensk arbetsmarknad *Penningpolitisk rapport juli 2012*.
- Riksrevisionen (2006). Den offentliga arbetsförmedlingen *RiR 2006:22*. Stockholm: Riksrevisionen.
- Riksrevisionen (2010). Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter *RiR 2010:6*. Stockholm: Riksrevisionen.
- RKA (2014). Kolada indikator (N40011) Nettokostnad för arbetsmarknadsåtgärder. *Kolada – statistik och databank*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting & Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA).
- Rochet, J.-C., & Tirole, J. (2004). Two-sided markets: an overview. 2004-03-12.
- Rueda, D. (2006). Social Democracy and Active Labour-Market Policies: Insiders, Outsiders and the Politics of Employment Promotion. *British Journal of Political Science*, 36(03), s. 385–406. doi: 10.1017/S0007123406000214.
- Russo, G., Rietveld, P., Nijkamp, P., & Gorter, C. (2000). Recruitment channel use and applicant arrival: An empirical analysis. *Empirical Economics*, 25(4), s. 673–697. doi: 10.1007/s001810000042.
- Saco (2013). Akademikernas ansvar. Sacos samhällspolitiska program 2014–2017. Sveriges akademikers centralorganisation – Saco.

- Sahlén, M., & Eklöf, M. (2013). Få jobb förmedlas av Arbetsförmedlingen. Svenskt Näringsliv.
- Salonen, T., & Ulmestig, R. (2004). Nedersta trappsteget. En studie om kommunal aktivering. *Rapport No.1*. Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete, Växjö universitet.
- Saniter, N., & Siedler, T. (2014). The Effects of Occupational Knowledge: Job Information Centers, Educational Choices, and Labor Market Outcomes *IZA DP No. 8100*: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit – IZA.
- SCB (1998). Standard för svensk yrkesklassificering 1996 *Meddelanden i samordningsfrågor för Sveriges officiella statistisk* 1998:3. Statistiska centralbyrån.
- SCB (2013). Arbetskraftsundersökningarnas (AKU) och Arbetsförmedlingens (Af) arbetslöshetsstatistik – En jämförande studie *Arbetsmarknads- och utbildningsstatistik* 2013:8. Statistiska centralbyrån.
- SCB (2014a). *Arbetskraftsundersökningen (AKU). Länkade data*. Statistiska centralbyrån.
- SCB (2014b). *Arbetsmiljöundersökningen. Andel av de sysselsatta enl. arbetsmiljöundersökningen för vald arbetsmiljöfråga efter yrke* SSK. Statistiska centralbyrån.
- SCB (2014c). *Jobbbytare 1987–2012 inkl. stannare (från RAMS 141029). Källa Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS)*. Statistiska centralbyrån.
- SCB (2014d). *Flödestabeller AKU (paket 1), 15–74 år enligt internationell definition*, 2013. Statistiska centralbyrån.
- SCB (2014e). *Företagsdatabasen*. Statistiska centralbyrån.
- SCB (2014f). *Kortperiodisk sysselsättningsstatistik*. Statistiska centralbyrån.
- SCB (2014g). *Lönestrukturstatistik, hela ekonomin. Månadslön efter yrkesgrupp* SSK3. Statistiska centralbyrån.
- SCB (2014h). *Nationalräkenskaper. BNP från användningssidan (ENS2010)*. Statistiska centralbyrån.
- SCB (2014i). *Rekryterings- och vakansgrad, privat sektor (KV) efter näringsgren* SNI 2007. Statistiska centralbyrån.
- SCB (2014j). *Rekryteringstabeller AKU, 15–74 år, år (tilläggstabeller)* 2005–2013. Statistiska centralbyrån.
- SCB (2014k). *Rekryteringstid, genomsnittlig i månader, privat sektor (KV)*

- efter region NUTS2, urvalsundersökning. Kvartal 2003K3 – 2014K2. Statistiska centralbyrån.
- SCB (2014). Yrkesregistret. Statistiska centralbyrån.
- Sebardt, G. (2005). *Redundancy and the Swedish model: Swedish collective agreements on employment security in a national and international context*. Uppsala: Iustus.
- SFS 1976:157 (1976) *Lag (1976:157) om skyldighet för arbetsgivare att anmäla ledig plats till den offentliga arbetsförmedlingen*.
- SFS 1984:819 (1984) *Förordning (1984:819) om statliga platsanmälningar*.
- SFS 1997:238 (1997). *Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring*.
- SFS 2007:1030 (2007). *Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen*.
- Sibbmark, K. (2014). Arbetsmarknadspolitisk översikt 2013 *Rapport 2014:20*. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering – IFAU.
- Silfverstolpe, M. (2014a, 26 februari 2014). Nya arbetslivet ställer nya krav på arbetsförmedlingen. *Dagens Samhälle*. Läst 2014-11-25: <http://www.dagenssamhalle.se/debatt/nya-arbetslivet-staller-nya-krav-pa-arbetsfoermedlingen-7956>.
- Silfverstolpe, M. (2014b, 17 januari 2014). Utredning för fler i arbete behövs nu. *Almegabloggen*. Läst 2014-11-25: <http://blogg.almega.se/2014/01/17/utredning-for-att-fa-fler-i-arbete-behovs-nu/>.
- Skedinger, P., & Carlsson, M. (2011). Reglering eller diskriminering – vad hindrar etablering? *FORES Studie 2011:4*.
- Socialstyrelsen (2014a). *Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2013*.
- Socialstyrelsen (2014b). *Statistikdatabas för ekonomiskt bistånd: Antal biståndsmottagare 18 år och äldre, Riket, Ålder: 18–65+*.
- SOU 2002:59 (2002). Omställningsavtal – ett aktivare stöd till uppsagda *Statens offentliga utredningar (SOU) 2002:59*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- StepStone (2013). *Rekrytering via sociala medier – bra eller bara hype? ROI av rekrytering via sociala medier i Europa 2013*.
- Sundlo, J. (2014, 31 oktober 2014). LinkedIn passerar 2 miljoner medlemmar i Sverige. *HR Sverige Bloggen*. Läst 2014-11-25: <http://blogg.hrsverige.nu/2014/10/31/linkedin-passerar-2-miljoner-medlemmar-i-sverige/>.

- Svenskt Näringsliv (2012). *Högskolekvalitet 2012: Får studenter jobb efter examen?*
- Svenskt Näringsliv (2014). Förbättra matchningen på arbetsmarknaden. Läst 2014-11-25: <http://www.svensktnaringsliv.se/fragor/matchning-arbetsmarknad/>
- Thomas, W. I., & Thomas, D. S. (1928). *The child in America: Behavior problems and programs*. New York: Knopf.
- Thorén, K. H. (2012). *Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare*. Rapporter från riksdagen 2011/12:RFR 14, Arbetsmarknadsutskottet AU, Del 2, Riksdagstryckeriet: Stockholm.
- Titmuss, R. M. (1956). *The social division of welfare*. Liverpool: Liverpool U.P.
- Trygghetsrådet TRR (2014). *Saab i omställning: en extrem konkurs*.
- TSL (2014). TSL tio år. Fakta och reflektioner. *TSL 2014:8*. Trygghetsfonden TSL
- TT (1984, 1984-04-25). TYCKER [overifierad rubrik]. *Tidningarnas Telegrambyrå*. Läst 2014-11-25 via www.retriver-info.se.
- Tåhlin, M. (2014). Arbetslivets gränser. Sysselsättning, matchning och barriärer. i M. Evertsson & C. Magnusson (red.), *Ojämlighetens dimensioner* (s. 236–262). Stockholm: Liber AB.
- Unionen. (2013a). *Så byter tjänstemännen jobb*.
- Unionen. (2013b). *Unionen om Arbetsförmedlingen*.
- Wadensjö, E. (1991). Privata arbetsförmedlingar i ett historiskt perspektiv. i L. Delander, R. Thoursie & E. Wadensjö (red.), *Arbetsförmedlingens historia* (s. 143–162). Göteborg: Allmänna förlaget.
- Ward-Warmedinger, M., & Macchiarelli, C. (2013). Transitions in labour market status in the European Union *LSE Europe in Question Discussion Paper Series*.
- Weishaupt, T. J. (2013). Governing public employment services: new public management, social partnership and privatization. I J. Heyes & L. Rychly (red.), *Labour Administration in Uncertain Times: Policy, Practice and Institutions Since the Crisis* (s. 194–221): Edward Elgar.
- Zetterberg, J. (2011). Långtidsarbetslöshet och arbetslöshetstider i ett konjunkturperspektiv. i Statistiska centralbyrån (red.), *Arbetskraftsundersökningarna (AKU) 50 år: Fyra forskarperspektiv på arbetsmarknaden*. Rapport 2011:3. Statistiska centralbyrån.

Rapporter i serien

1. Sverige behöver ett bättre banksystem
ISBN 978-91-566-2967-9
2. Hundra år av ojämlikhet – löner och löneutveckling efter klass och kön
ISBN 978-91-566-2968-6
3. Bör sänkt lägstatlön ingå i en svensk sysselsättningsstrategi?
ISBN 978-91-566-2982-2
4. Hur många har erfarenhet av arbetslöshet?
ISBN 978-91-566-2983-9
5. Den "nya" strukturomvandlingen?
Jobbpolariseringen och konkurrensen om jobben
ISBN 978-91-566-2985-3
6. Vilja, få och förmå – Synpunkter på en sysselsättningspolitik
byggd på ekonomiska incitament
ISBN 978-91-566-2997-6
7. Skolan sviker – hur, varför och vad vi kan göra åt det?
ISBN 978-91-566-2999-0
8. Inflation – allt du behöver veta men aldrig vågat fråga om
ISBN 978-91-566-3001-9
9. Investeringar och sysselsättning i Sverige
ISBN 978-91-566-3002-6
10. Bostadsbrist och arbetsmarknad
– hur får vi en bostadsmarknad i balans?
ISBN 978-91-566-3004-0
11. Samhällsekonomi i koma – kan höjda löner återuppliva den?
ISBN 978-91-566-3008-8
12. Modellen som klev ut genom ett fönster
– om globaliseringen och den svenska modellens framtid
ISBN 978-91-566-3009-5
13. Penningpolitik och full sysselsättning
ISBN 978-91-566-3010-1
14. Vägval när det gäller marknadsmekanismer i utbildningssystemet
ISBN 978-91-566-3011-8
15. Arbetsförmedlingen och arbetskraftsförmedlingen
– missbedömd eller dömd att misslyckas?
ISBN 978-91-566-3012-5



Få områden inom arbetsmarknadspolitiken har stått i fokus för debatt och reformer så som Arbetsförmedlingen. Som en av arbetsmarknadens viktigaste mellanhänder, inte minst med tanke på uppgiften att överbrygga glappet i information mellan köpare och säljare av arbetskraft, är det inte konstigt.

Om Arbetsförmedlingen inte uppfattas som en trovärdig mellanhand kan ömsesidig misstro mellan köpare och säljare av arbetskraft uppstå på grund av nämnda informationsglapp. Detta skulle vara en anledning till att noggrant fundera över myndighetens roll.

I denna rapport till projektet *Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik* testar Axel Cronert, doktorand i statsvetenskap vid Uppsala universitet, för första gången och med ett rikt dataunderlag om en sådan misstro och konsekvenserna av den gäller för den svenska Arbetsförmedlingen.

Vissa resultat tyder på att så är fallet; andra gör det inte. Var olika arbetssökande får stöd verkar bero på deras arbetsmarknadsanknytning och arbetsmarknaden ser ut att präglas av ett tvåfaldigt matchningsproblem.

Policyrekommendationerna rör att bredda Arbetsförmedlingens uppdrag till att fokusera på stöd även till grupper med högre jobbchanser och att bättre hjälpa arbetsgivare att tillsätta vissa svårfyllda platser.

Februari 2015

ISBN 978-91-566-3012-5

www.lo.se