



Saknas: En arbetslinje för omställning

– hur arbetskraftens växande omställningsbehov möts med försämrade omställningsmöjligheter

Innehåll

Förord	6
1. Stora behov av en arbetslinje för livslångt lärande	8
1.1 Det livslånga lärandet och omställningsförmågan	10
1.2 Lärandet är avgörande för företagens omställningsförmåga	12
2. Strukturomvandlingen innebär kontinuerliga omställningsbehov	14
2.1 Strukturomvandling pågår ständigt	14
2.2 Strukturomvandlingen har ändrat karaktär	19
2.2.1 Omvandling och rörlighet inom olika sektorer	19
2.3 God rörlighet och omfattande jobbflöden på svensk arbetsmarknad	21
2.4 Jobbpolarisering präglar 2000-talet	23
2.5 Strukturomvandlingens samband med konjunkturläget	25
2.6 Ökade matchningsproblem speglar större behov av omställning	26
2.7 Sammanfattande diskussion: Fortsatt stort omställningsbehov på svensk arbetsmarknad	29

© Landsorganisationen i Sverige 2013

Omslagsfoto: Lars Forsstedt

Grafisk form: LO

Original: MacGunnar – Information & Media

Tryck: LO-Tryckeriet, Stockholm 2014

ISBN 978-91-566-2901-3

LO 14.04 500

3. Lärande i arbetet är grundläggande för omställning	32
3.1 Olika former av lärande och kompetensutveckling	33
3.2 En form av lärande i arbetet: personalutbildning	34
3.2.1 Olika möjligheter till personalutbildning	34
3.3 Valet av flexibilitetsstrategi påverkar behov och förmåga till omställning genom lärande i arbetet	39
3.4 Lärande arbetsorganisationer och ledarskap	43
3.5 Arbetsgivarna har det övergripande ansvaret för kompetensutveckling	45
3.6 Sammanfattande diskussion: Lärandet i arbetet måste stärkas för en god omställningsförmåga bland både företag och anställda	48
4. Trygga jobb lägger grunden för god omställningsförmåga	52
4.1 Otrygga anställningar – vilka är de?	52
4.1.1 Olika grader av otrygghet i anställningen	54
4.2 Utvecklingen av tidsbegränsade anställningar	56
4.2.2 Löntagarna vill ha trygga anställningar	60
4.3 Är tidsbegränsade anställningar en språngbräda till fasta anställningar?	61
4.3.3 Tidsbegränsade anställningars genomsnittstider	67
4.4 Sammanfattande diskussion: Otrygga anställningar försvagar omställningsförmågan	69
5. Validering: ett verktyg för att synliggöra kunskaper	72
5.1 Valideringens aktörer och valideringsprocessen	72
5.1.2 Ett nationellt ramverk för kvalifikationer	76
5.2 När används validering?	77
5.2.1 Validering inom olika branscher	77
5.2.2 Validering av arbetssökande hos Arbetsförmedlingen	79
5.2.3 Validering inom den kommunala vuxenutbildningen	80
5.2.4 Validering inom yrkeshögskolan	84
5.2.5 Validering inom universitets- och högskoleutbildning	85
5.2.6 Validering inom folkbildningen	86
5.3 Sammanfattande diskussion: Valideringen måste förbättras och samordnas mer	87

6. Omställning från sjukfrånvaro till arbete	91
6.1 Två stora reformerna i sjukförsäkringen: renodlingen och rehabiliteringskedjan	92
6.2 Sjukfrånvaro och arbetslöshet	95
6.2.1 Orsaker till de stigande sjuktalen i slutet av 1990-talet	97
6.3 Arbetsförmåga och anställbarhet bedöms olika	98
6.3.1 Arbetsmarknaden för individer med nedsatt arbetsförmåga	100
6.4 Att förhindra ohälsa i arbetslivet – systematiskt och förebyggande arbetsmiljöarbete	102
6.4.1 Företagshälsovården som nyckelspelare	103
6.5 Att återgå i arbete: rehabilitering och omställning	107
6.5.1 Arbetsgivarnas rehabiliteringsansvar	107
6.5.2 Arbetsplatsens roll för återgång i arbete	109
6.5.3 Försäkringskassans roll i rehabilitering	110
6.5.4 Den aktiva arbetsmarknadspolitiken för omställning vid nedsatt arbetsförmåga	112
6.6 Sammanfattande diskussion: Rehabiliterings- och omställningsinsatser brister för den som har nedsatt arbetsförmåga	114
7. Omställning genom vuxenutbildning	119
7.1 Den kommunala vuxenutbildningen	120
7.1.1 Komvux är viktigt för det livslånga lärandet	121
7.1.2 Yrkesvux: för bättre vägar till arbete och livslångt lärande	123
7.1.3 Relationen mellan Yrkesvux och arbetsmarknadsutbildning	125
7.2 Yrkeshögskoleutbildningen, individen och arbetslivet	127
7.2.1 Arbetslivet har stort inflytande på yrkeshögskolans utbildningar	128
7.2.2 Lärdomar från Finland ifråga om yrkeshögskoleutbildning	130
7.3 Vuxnas förutsättningar att studera urholkas genom bristfällig studiefinansiering	130
7.4 Sammanfattande diskussion: Behov av stärkt vuxenutbildning	132

8. Omställning vid arbetslöshet	135
8.1 Allvarligt försvagade omställningsverktyg i den aktiva arbetsmarknadspolitiken	136
8.1.1 Mindre resurser till arbetsmarknadspolitik speglar låga ambitioner	137
8.1.2 Efterfrågan på arbetskraft de närmaste fem till tio åren	139
8.1.3 Arbetsmarknadsutbildningens omfattning	141
8.1.4 Arbetsmarknadsutbildning är ett viktigt omställningsverktyg	146
8.1.5 Subventionerade anställningar som omställningsverktyg	148
8.2 De kollektivavtalade omställningsstöden	151
8.2.1 Utvärderingar av omställningsavtalen	151
8.2.2 Trygghetsfonden TSL	155
8.3 Arbetslöshetsförsäkringens roll för omställningsförmågan	161
8.3.1 Stärkt omställningsförmåga med bättre arbetslöshetsförsäkring	166
8.4 Sammanfattande diskussion: Ineffektiv arbetsmarknadspolitik försvagar omställningsförmågan	167
9. Stora omställningsbehov men allvarligt försvagad omställningsförmåga	171
9.1 Arbetskraftens omställningsbehov är stort och ökar	171
9.1.1 Kontinuerlig strukturomvandling innebär behov av omställning	171
9.1.2 Högt arbetslöshet och ett otryggare arbetsliv ökar kraven på omställning	172
9.2 Arbetskraftens omställningsförmåga försvagas	173
9.2.1 Anställningsformen är avgörande för omställningsförmågan	173
9.2.2 Otillräckliga volymer inom vuxenutbildning	175
9.2.3 Bristande kompetensutveckling för arbetslösa	175
9.2.4 Utveckla valideringsverktyget för att stödja omställningen	176
9.2.5 Fler är sjukskrivna och fler bedöms ha nedsatt arbetsförmåga	177
9.3 Mobication – en stärkt arbetsmarknadsmodell för omställning?	178
Referenser	181

Förord

NÄR DEN GLOBALA FINANSKRISEN med stor dramatik drog in över svensk arbetsmarknad hösten 2008 varnade många för lika allvarliga konsekvenser för sysselsättning och arbetslöshet som 1990-talskrisen medförde. Finanskrisen blev dock inte riktigt lika dramatisk som befarat, även om sysselsättningen föll och arbetslösheten steg påtagligt. Det globala ekonomiska läget är samtidigt fortfarande osäkert, inte minst gäller situationen i Europa. Mycket tyder på att arbetslösheten kommer att ligga kvar på höga nivåer under överskådlig framtid.

Mot bakgrund av finanskrisen beslutade LOs representantskap våren 2010, på initiativ av LOs dåvarande ordförande Wanja Lundby-Wedin och chefsekonom Lena Westerlund, att tillsätta ett förbundsgemensamt utredningsprojekt med namnet *Arbetsmarknaden efter krisen*. Centralt för projektet är frågor om hur Sverige ska nå tillbaka till full sysselsättning med små inkomstskillnader med utgångspunkt i den svenska modellen och dess långsiktiga hållbarhet.

Detta är projektets fjärde och avslutande delrapport. Projektet avslutas hösten 2013 med en slutrapport som på djupet synar de utmaningar som svensk arbetsmarknad och den svenska modellen står inför. En del av projektet är också skrivarkampanjen *Berätta om ditt arbete* som genomförs tillsammans med ABF och Föreningen Arbetarskrivare.

I denna rapport ligger fokus på arbetskraftens omställningsbehov och omställningsförmåga på arbetsmarknaden. Utgångspunkt är en arbetsmarknad i förändring och hur detta måste mötas med ett livslångt lärande för alla löntagare.

Rapporten är skriven av Kristoffer Arvidsson Thonäng, Seko, Jonas Olofsson, Malmö högskola, Erica Sjölander, IF Metall, samt Thomas Carlén, Linda Grape, Thomas Hagnefur och Ulrika Vedin, LO.

Arbetet i projektet bedrivs genom en grupp sammansatt av ekonomer, ombudsmän och utredare i LO-förbunden och på LO. Projektledare är Thomas Carlén och Ulrika Vedin, LO och gruppen består/har bestått av:

- *Byggnads*; Sven Ljung
- *Facket för Skogs-, Trä och Grafisk bransch, GS*; Torbjörn Dalin
- *Handels*; Linnéa Björnstam (från projektets start till sommaren 2011), Anton Strömbäck (från sommaren 2011) och Josefine Boman (från våren 2012)
- *IF Metall*; Erica Sjölander
- *Kommunal*; Anna Spånt Enbuske (från projektets start till sommarn 2012), Anita Lundberg (från hösten 2012) och Ulrika Lorentzi (från hösten 2012),
- *Seko*; Annika Ödebrink och Kristoffer Arvidsson Thonäng (från våren 2012)
- *Transport*; Markus Pettersson (från projektets start till hösten 2011) och Mattias Schulstad (från hösten 2011)
- *LO*; Tobias Gerdås, Thomas Hagnefur och Sofie Rehnström

1. Stora behov av en arbetslinje för livslångt lärande

ARBETSKRAFTENS KONTINUERLIGA omställningsbehov på arbetsmarknaden är stora och ökar. Det beror till stor del på den kontinuerliga strukturomvandlingen där jobb och arbetsuppgifter ständigt skapas och försvinner. Men även politiska beslut, där särskilt försämringarna av trygghetsförsäkringarna vid arbetslöshet och sjukdom och den långvariga bristen på tillräcklig vuxenutbildning och kompetenshöjande arbetsmarknadspolitik, ökar behoven av omställning. Samtidigt är arbetslösheten mycket hög och antalet arbetslösa som bedöms ha nedsatt arbetsförmåga har fördubblats de senaste fyra åren. Antalet sjukskrivna ökar igen, och behoven av rehabilitering och stöd för att kunna återgå i arbete är stort. Till detta kommer förändringar i arbetslivet där det förebyggande hälsoarbetet har tonats ned och allt fler löntagare erbjuds otrygga anställningar utan utvecklingsmöjligheter.

Svensk fackföreningsrörelse har, och har länge haft, en positiv syn på strukturomvandling och förnyelse. Om de yrken och arbetsuppgifter som försvinner ersätts med mer kvalificerade yrken och arbetsuppgifter som är mindre utarmande och skadliga och ger högre löner, är strukturomvandlingen i grunden en sund och positiv utveckling. Den ger då högre produktivitet, högre reallöner och högre tillväxt. Därför främjar den svenska modellen, och särskilt i perspektivet av Rehn-Meidnermodellen, en positiv strukturomvandling. Det har varit möjligt eftersom de som förlorar sina jobb i omvandlingens spår har fått stöd för omställning till andra jobb. Det är lätt att vara positiv till förändringar i ekonomin och på arbetsmarknaden om omställningsförmågan och tryggheten är god och kommer alla löntagare till del. LO-ekonomen Gösta Rehn talade om "vingarnas trygghet" och syftade på den särskilda form av trygghet på arbetsmarknaden som innebär att individen vågar ta steget och byta jobb och vidareutveckla sina kompetenser.

I den svenska modellen är den generella välfärdspolitiken med fokus på att garantera individens behov av social och ekonomisk trygghet både ett mål och ett medel för förnyelse och tillväxt. Den möjliggör högt ar-

betskraftsdeltagande och hög sysselsättningsgrad i hela den arbetsföra befolkningen. Investeringar i människors utbildning, hälsa och ett hållbart arbetsliv bidrar också till att göra arbetskraften mer produktiv.

Den stora utmaningen är att stärka arbetskraftens omställningsförmåga i takt med de ökande omställningsbehoven. Om skillnaderna däremellan är stora, om behoven är större än förmågorna, blir det mycket svårt att nå målet om full sysselsättning och jämn inkomstfördelning. Istället riskerar arbetslösheten att permanentas på höga nivåer samtidigt som arbetsgivarnas kompetensförsörjning försvåras. Det innebär att matchningen på arbetsmarknaden försämras. Det kommer då också bli allt svårare att upprätthålla och värna svenska löntagares positiva syn på struktururomvandling.

Det är samtidigt inte enbart löntagarna som har behov av omställning. Även företag och organisationer behöver anpassa sig till förändringar i omvärlden. Globaliseringen och hårdare internationell konkurrens ställer ständigt nya krav på svenska företags omställningsförmåga. På många sätt är arbetstagarnas och företagens och organisationernas behov och förmåga till omställning sammanflätade. Anställdas kunskaper och kompetenser är på många sätt avgörande för utveckling och innovationer. Men här finns också en spänning mellan flexibilitet och trygghet. Är det trygghet och kompetensutveckling eller besparingar och avregleringar som ska stärka konkurrenskraften och öka rörligheten på arbetsmarknaden?

Denna rapport handlar om arbetskraftens omställningsbehov och omställningsförmåga. Vårt fokus är därför dem som en gång har etablerat sig på arbetsmarknaden, men som på olika sätt behöver ställa om för att behålla sin anställning eller hitta ett nytt jobb på arbetsmarknaden.¹

Vi definierar omställningsförmåga som det livslånga lärandet. Grunden till detta läggs i förskolan, grundskolan och på gymnasiet, men det är vuxenutbildningen, den aktiva arbetsmarknadspolitiken och kompetensutvecklingen och lärandet i arbetet som utgör de viktiga förutsättningarna för livslångt lärande. Det informella lärandet i arbetet är kanske den viktigaste delen av det kontinuerliga lärandet för

¹ Därmed tar vi inte här upp alla de viktiga frågor och utmaningar som rör ungas eller invandrarers första etablering på arbetsmarknaden.

vuxna. Vi inbegriper även omställningsförmågan från otrygga till trygga anställningar i det livslånga lärandet eftersom det lägger en central grund för lärande och utvecklingsmöjligheter. För (långtids-)sjukskrivna handlar omställningsförmåga om rehabilitering som möjliggör återgång i arbete.

1.1 Det livslånga lärandet och omställningsförmågan

Det finns knappast några yrken där den grundläggande gymnasieutbildningen, eller en äldre grundskoleutbildning, räcker hela arbetslivet. Diskussionen om vikten av det livslånga lärandet tog fart i och med förändringarna av ekonomi och arbetsliv i början av 1990-talet, och har sedan dess blivit alltmer aktuell. Detta mot bakgrund av att företag och organisationer, såväl inom industrin som inom tjänstesektorn, organiserades på nya sätt för att underlätta produktutveckling och för att möta högre kundanspråk på produktanpassning och kvalitet (Ellström 2005). Den generella bilden är att företagens sätt att organisera arbetet ställer större krav på omställningsförmåga hos de anställda. Arbetet förutsätter en bredare kunskapsbas initialt, men också en förmåga att kontinuerligt lära nytt.

Livslångt lärande är ett begrepp som tar fasta på behovet av lärande och utbildning under hela livet, från barndom till ålderdom, eller i vårt perspektiv åtminstone till pensioneringen. Utgångspunkten är att utbildningsinsatserna under livets olika faser hänger ihop: Förskolan lägger grunden för grundskoleutbildningen. Grundskolans kvalitet är avgörande för resultaten i gymnasieskolan, och så vidare. Det finns stora behov av fortsatt lärande efter den grundläggande utbildningen och etableringen på arbetsmarknaden, genom arbetslivet. Detta lärande förutsätter ett flexibelt utbud av kurser inom vuxenutbildning och högskolor, förberedande utbildning och arbetsmarknadsutbildning för arbetslösa, utbildningsmöjligheter och lärande i arbetet och generösa villkor för ledighet och studiefinansiering. Det livslånga lärandet är en fundamental hörnsten i den svenska modellens arbetslinje.

Begreppet livslångt lärande har en central betydelse när utbildning för vuxna diskuteras, och det inkluderar i princip allt vi lär oss dagligen, oavsett i vilken form det sker. Det är vanligt att dela in lärandet i tre olika former:

- *Det formella lärandet* sker inom ramen för formella utbildningsinstitutioner och som resulterar i nationellt erkända betyg och examina.
- *Det icke-formella lärandet* sker i andra former av utbildningar, kurser eller studiecirkel som inte är kopplade till det reguljära utbildningssystemet. Det betyder att lärandet inte är nivåbestämt eller resulterar i erkända utbildningsbevis. Det kan även handla om kurser i arbetsplatsens regi (till exempel personalutbildning) och arbetsmarknadsutbildning.
- *Det informella lärandet* sker i vardagen eller i arbetet när vi samtalar eller arbetar tillsammans med andra. Detta lärande kan ibland vara "osynligt" för omgivningen, och kallas ibland också för tyst kunskap.

Politiska insatser för att påverka förutsättningarna för livslångt lärande kan beröra alla tre dimensioner, men berör oftast det formella och icke-formella lärandet.² Mindre fokus läggs på det informella lärandet.

I slutet av 2006 antog Europaparlamentet en referensram för livslångt lärande som omfattade åtta huvudpunkter (Europaparlamentets och rådets rekommendation 2006/962/EG).³ Här betonas ett brett syfte med lärandet där målet är att höja medborgares kompetens. Med kompetens avses kunskaper, färdigheter och attityder som är anpassade till olika områden. Det handlar inte bara om möjligheterna att hävda sig på arbetsmarknaden utan också om personlig utveckling och inflytande i samhällslivet i bredare mening. I grunden anläggs ett slags maktresursperspektiv på livslångt lärande eftersom ökade kompetenser ska stärka individen både ekonomiskt och socialt i olika avseenden.

När vi talar om livslångt lärande i bredare mening, och inkluderar det lärande som sker på arbetsplatserna, visar erfarenheterna att goda möjligheter till lärande i arbetet har stor betydelse också sett till arbetsmiljö. Anställda trivs bättre på arbetsplatsen, upplever större möjligheter till personlig utveckling och har en bättre hälsostatus. Alla dessa förhållanden ger naturligtvis också utdelning ur effektivitetssynpunkt,

2 Ett relativt nytt begrepp som ansluter till de fyra dimensionerna av livslångt lärande, är "learning outcomes", det vill säga resultatet av lärande. Begreppet har etablerats genom utvecklingen av de europeiska och nationella ramverken för kvalifikation: European Qualification Framework, EQF, och National Qualification Framework, NQF.

3 De nyckelkompetenser som utpekats är *kunskaper i modersmål och främmande språk, kunskaper i matematik och naturvetenskap, digital kompetens, förmåga att lära nytt, social kompetens, entreprenörskap* och slutligen *kulturellt engagemang*. Dessa nyckelkompetenser ska, enligt rekommendationen, genomsyra all utbildning.

i högre produktivitet, minskad frånvaro och lägre personalomsättning. Lärande är betydelsefullt för att närma sig goda och friska arbetsplatserna (Ellström 2005).

Pedagogisk forskning om kompetensutveckling i arbetslivet illustrerar dessutom att lärandet i arbetslivet har en avgörande betydelse för att upprätthålla och förädla de kunskaper och färdigheter som individer under tidigare skeden av livet tillgodogjorde sig via skolförlagd undervisning. Det arbetsplatsförlagda lärandet har särskilda kvaliteter som inte kan erbjudas i traditionella skolmiljöer.⁴

1.2 Lärandet är avgörande för företagens omställningsförmåga

Det finns många studier som visar ett påtagligt samband mellan företagets förmåga att ta fram nya varor och tjänster, och kompetensen hos de anställda (Innovativa verksamheter i storstäder 2008). Man talar ibland om tre centrala kompetensområden ur företagets perspektiv:

- Den första utgörs av en *marknadsmässig kompetens* och avser förutsättningarna för att förutse och anpassa verksamheterna till förändrade efterfrågemönster hos nuvarande och potentiella kunder.
- Den andra utgörs av en *teknologisk kompetens* och avser verksamhetens förmåga att tillgodogöra sig och använda den mest effektiva tekniken och de bästa arbetsmetoderna.
- Den tredje avgörande faktorn för företags och verksameters ekonomiska framsteg är den *organisatoriska kompetensen*. Med det sistnämnda avses att innovativa verksamheter och företag ofta tillämpar plattare arbetsorganisationer, med självstyrande arbetslag och varierade arbetsuppgifter.

I samtliga fall är en grundläggande förutsättning för framsteg att de anställda har en god utbildningsbakgrund och bred kompetensnivå och dessutom en förmåga att hela tiden lära nytt. Men det är naturligtvis också så att en god utbildningsbakgrund och en bred kompetensnivå hos de anställda utgör en förutsättning för en utveckling av lärande och

⁴ Det finns även forskning som påvisar ett positivt samband mellan möjligheterna till lärande och ett engagemang i förenings- och kulturliv.

innovativa organisationer. Det är två sidor av samma mynt. Företags konkurrens- och marknadsstrategier baseras i hög grad på den tillgängliga arbetskraftens kunskaper och färdigheter. Forskningen visar att utvecklingen av lärande organisationer inte bara underlättar innovationer och företagsekonomiska framsteg utan också har positiva sysselsättningseffekter: fokus blir mer på ökad förädlingsgrad och expansion, mindre på personalbesparande rationaliseringar.

2. Strukturomvandlingen innebär kontinuerliga omställningsbehov

VÅR EKONOMI OCH VÅR ARBETSMARKNAD förändras kontinuerligt. En del av denna förändring innebär att sysselsättningen ökar respektive minskar i olika branscher och sektorer. Samtidigt förändras yrken och arbetsuppgifter i takt med strukturomvandlingen, teknisk utveckling, globalisering, organisationsförändringar och politiska beslut. Nya jobb växer fram samtidigt som gamla jobb försvinner i en ständigt pågående process. Förändringarna går ibland relativt långsamt, och ibland lite snabbare. I grunden är det en sund och positiv process som på sikt kan leda till mer kvalificerade jobb med bättre arbetsmiljö, högre produktivitet och högre löner.

För arbetskraften är det helt avgörande att kunna ställa om från de jobb och arbetsuppgifter som försvinner till de nya jobb och arbetsuppgifter som växer fram. Utan denna omställningsförmåga kommer strukturomvandlingen att leda till arbetslöshet och lägre sysselsättning bland dem som är lite äldre på arbetsmarknaden. För att få en bild av hur omställningsbehoven på arbetsmarknaden har utvecklats belyser vi här olika sätt att mäta och beskriva hur strukturomvandlingen ser ut och hur omställningsbehoven påverkas av detta. Strukturomvandling ställer alltid krav på omställningsförmåga.

Förändrade utbildnings- och kompetenskrav är också en viktig förklaring till omställningsbehov. En central fråga är om omvandlingstakten i ekonomin har ökat och medfört högre krav på arbetskraftens rörlighet mellan yrken, branscher och regioner, eller om det framför allt är kompetens- och flexibilitetskraven på arbetskraften som har förändrats. Snabb omvandling ställer ännu högre krav på omställningsförmågan än om den går långsammare.

2.1 Strukturomvandling pågår ständigt

Omvandlingen av ekonomin och arbetsmarknaden är ingen ny process. Ser vi till sysselsättningsstrukturen har den förändrats kraftigt de senaste 150 åren. Under 1900-talet har medborgarna i Sverige först anpassat

sig till en övergång från bondesamhälle till industrisamhälle och senare till dagens samhälle, som ibland inte helt rättvisande kallas för tjänstesamhälle eller kunskapssamhälle. Medborgarna har skaffa sig helt nya kunskaper, nya yrken och nytt sätt att leva.

Den största förändringen sedan 1950-talet är den kraftiga expansionen av sysselsättningen i tjänstesektorn. Även om efterfrågan på varor har fortsatt att öka har den tekniska utvecklingen och ökad utrikeshandel förändrat arbetskraftsbehovet i (varu-)produktionen.

Mellan 2000 och 2012 har antalet sysselsatta ökat med 313 000 personer i åldersgruppen 16 till 64 år. Sysselsättningsgraden har dock inte ökat, den var 74,8 procent 2000 och 74,9 procent 2012. Ökningen av antalet sysselsatta har dock inte varit jämnt fördelad mellan sektorer och branscher. I grova drag kan man se att ökningen i huvudsak skett inom privat tjänstesektor, medan andra sektorer i olika stor utsträckning har upplevt en minskning av antalet sysselsatta.

Enligt Långtidsutredningen 2008 tyder mycket på att *takten* i strukturomvandlingen, definierad som att produktionsresurser flyttas mellan branscher och sektorer, har varit högre, men inte ökande, under 1990- och 2000-talet jämfört med 1980-talet, och kanske även jämfört med 1970-talet (SOU 2008:105). Takten i strukturomvandlingen har därmed förändrats, men det går inte att dra entydiga slutsatser om att den har ökat kontinuerligt. Utvecklingen av strukturomvandlingen visar en samvariation med lågkonjunkturer. Omvandlingstakten blir högre när konjunkturen går ned. Långtidsutredningens "basscenario" innebär att strukturomvandlingen fortsätter i ungefär samma takt fram till 2030 som under perioden 1980 till 2005 (SOU 2008:105).

Omvandling består av två delar: jobb som försvinner och jobb som skapas. *Sysselsättningsdynamiken*, definierad som den totala summan av antalet arbetstillfällen som kapas respektive försvinner varje år på företags- och arbetsplatsnivå, är en indikator på omställningstakten på arbetsmarknaden som helhet likväl som inom olika branscher. Den årliga sysselsättningsdynamiken, det vill säga skapade och försvunna jobb i förhållande till det totala antalet jobb, uppgick under början av 2000-talet till ungefär 25 procent. Den nivån har varit konstant och relativt stabil sedan 1970-talet, med undantag för 1990-talet, även om sammansättningen mellan försvunna och skapade jobb har varierat över tid. Det skapas

och försvinner jobb i alla konjunkturlägen, men i varierande grad. Långtidsutredningen 2008 visar att det under början 1990-talet, trots att sysselsättningen minskade med 10 procentenheter, skapades nya jobb i en omfattning av cirka 10 procent av "stocken" (SOU 2008:105).

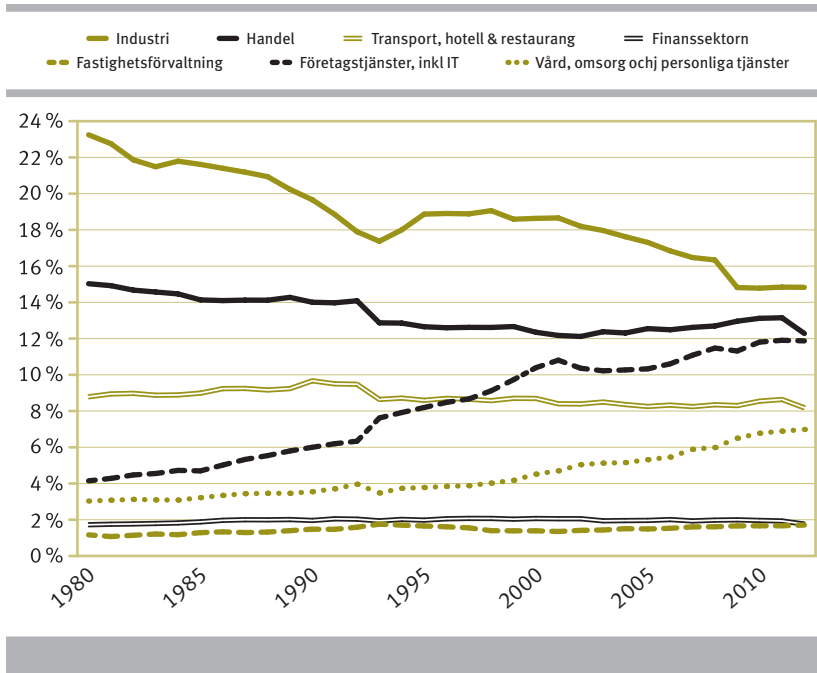
Industrins andel av sysselsättningen, mätt som antalet arbetade timmar, har trendmässigt minskat de senaste 40 åren. Tjänstesektorns expansion kan sägas ha skett i två huvudomgångar; under 1970-talet, när främst den offentliga tjänstesektorn växte, och under 1990-talet, när expansionen istället skedde inom privat tjänstesektor (Jordahl 2012).

I diagram 2.1 syns hur industrisektorn krymper relativt tjänstesektorerna, som istället växer. Delvis överdrivs förändringen i statistiken eftersom många verksamheter som tidigare var en del av industrisektorerna numera omdefinierats och finns inom olika tjänstesektorer. Företagen har styckat upp förädlingskedjan i form av outsourcing och avknoppning av olika stödtjänster som förut var en del av verksamheten. Många har också placerat marknadsföring, forskning och utveckling, finansiella tjänster utanför kärnverksamheten, kanske i särskilda koncernbolag som statistiskt klassas som tjänsteföretag (Jordahl 2012).

Under finanskrisen 2008–2009 sjönk industrins sysselsättningsandel till cirka 15 procent av den totala sysselsättningen 2009. Till skillnad mot produktionen har sysselsättningsandelen inte stigit därefter, trots återhämtningen 2010 och 2011. Däremot har andelen sysselsatta inom företagstjänster fortsatt att öka något. Detsamma gäller andelen för vård, omsorg, sociala och personliga tjänster. Ökningen för dessa två näringsgrenar beskriver främst de strukturella förlopp som gjort sig gällande på arbetsmarknaden under de senaste decennierna. En viktig faktor bakom den stigande tendensen för vård, omsorg, sociala och personliga tjänster som andel av näringslivet är att en rad sådana tjänster gått över från offentlig sektor till privata företag (Industrins ekonomiska råd 2012).

I Sverige tog vågen av avregleringar och konkurrensutsättning av offentlig verksamhet fart under 1990-talet då el-, flyg-, post-, tele- och järnvägsmarknaderna helt eller delvis öppnades för konkurrens. Även inom andra områden skedde under 1990-talet reformer som öppnade upp nya marknader för konkurrens, exempelvis inom skola och senare, inom hälso- och sjukvård samt vård och omsorg. Utvecklingen mot alternativa driftsformer av tidigare offentligt driven verksamhet skedde i samband

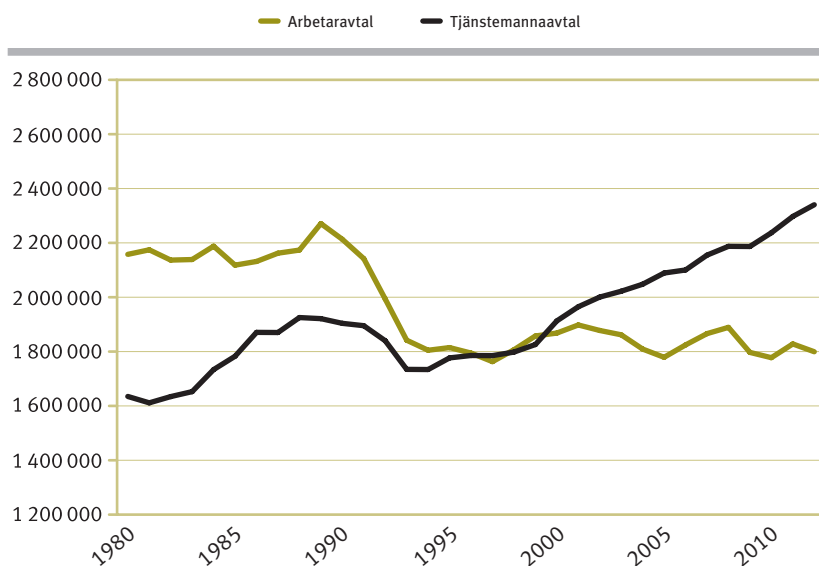
Diagram 2.1 Andel av den totala sysselsättningen i olika privata näringsgrenar, 1980–2012 Sysselsättning i arbetade timmar.



Källa: Industrins ekonomiska råd (2012).

med att särskilt kommunerna hade svårt att finansiera sin verksamhet. Samtidigt drev den ökade internationaliseringen på utvecklingen, till exempel EUs reformstrategier i syfte att öka regionens konkurrenskraft. Även den teknologiska utvecklingen kan förändra villkoren för en marknad och möjliggöra ökad konkurrensutsättning, ett exempel på en sådan utveckling är mobiltelemarknaden (Konkurrensverket 2002). Offentlig sektors andel av de sysselsatta har enligt SCB minskat från 32 procent 2000 till knappt 29 procent 2011.

Diagram 2.2 Antal anställda inom arbetar- och tjänstemannaavtal, 1980–2012



Källa: SCB (Aku).

Sysselsättningsutvecklingen visar att antalet tjänstemän ökar medan antalet arbetare minskar. Det gäller på hela arbetsmarknaden och inom olika sektorer. Då antalet arbetare i sysselsättning minskade kraftigt under 2008 och 2009 var antalet tjänstemän i det närmaste oförändrat. Den sysselsättningsåterhämtning som skett sedan finanskrisen har varit markant större för tjänstemän medan den varit marginell för arbetare. De jobb som försvann var i första hand arbetarjobb inom industrin medan de jobb som vuxit fram sedan krisen framför allt är tjänstemannajobb i privat tjänstesektor. I detta perspektiv är det tydligt att arbetare drabbas hårdare av kriser och lågkonjunkturer än tjänstemän (jmf LO 2013b).

Den demografiska utvecklingen, ökad efterfrågan på tjänster och globaliseringen har påverkat och påverkar omvandlingen i ekonomin. Demografin medför att efterfrågan styrs mot vissa branscher. Exempelvis växer tjänstesektorns andel av ekonomin när fler tjänster efterfrågas. Konkurrensen ökar i och med globaliseringen. Det gäller i allt högre

grad även för branscher som tidigare inte varit utsatta för internationell konkurrens.

Påverkar globaliseringen takten i strukturomvandlingen och vilken effekt får detta på omställningsbehoven? Det skedde ett skift uppåt i strukturomvandlingstakten från 1990, vilket delvis kan förklaras av 1990-talskrisen, men också av att globaliseringen av ekonomin tog fart. En ökad marknadsintegration med låglöneländerna kan medföra en högre strukturomvandlingstakt. Det är en följd av att komparativa för- och nackdelar över tiden förändras i snabb takt när låglöneländerna gradvis förvärvar nya teknologier och får en allt bättre utbildad arbetskraft.

En hastig strukturomvandlingstakt i en bransch eller ett yrke innebär att kompetens blir något av en "färsvara" som riskerar att förlora i värde när den inte används och utvecklas, något som drabbar arbetslösa extra hårt. En snabb strukturomvandling ställer högre krav på omställningsförmågan.

2.2 Strukturomvandlingen har ändrat karaktär

Strukturomvandling behöver inte innebära att ett företag läggs ned eller att hela branscher försvinner. Idag är det vanligare att arbetsuppgifter försvinner eller förändras så mycket att somliga anställda inte kan behålla sina jobb. Dessutom pågår strukturomvandling mellan branscher och inom branscher ständigt, och omfattningen kan inte förklaras av tillfälliga förändringar i arbetskraftsefterfrågan, till exempel enstaka stora neddragningar eller nedläggningar (SOU 2008:21).

Den traditionella definitionen av strukturomvandling fångar inte den omvandling som blivit mer vanlig och som sker inom branscher och företag. Det är oftare fråga om att arbetsuppgifter inom ett företag försvinner och nya arbetsuppgifter kommer till. Förändrade arbetsuppgifter är också en förklaring till att andelen tjänstemän ökar.

2.2.1 Omvandling och rörlighet inom olika sektorer

Sysselsättningsdynamik på branschnivå beror i hög utsträckning på konkurrensförhållanden i branschen. I branscher med ett högt inslag av nyföretagande och med en stor andel sysselsatta i små företag är omsättningen av jobb högre och det försvinner och tillkommer fler jobb än i branscher med få och stora företag.

Om produktionen är kapitalintensiv, som i varuproduktion, är sysselsättningsdynamiken vanligen relativt låg. När mer kapital är förknipat med varje ytterligare arbetstimme är både rekryterings- och avskedskostnader större. Detta dämpar svängningarna i arbetskraftsefterfrågan. I branscher med hög tillväxt sker en snabbare ökning av sysselsättningen och mer rörlighet mellan jobb och arbetsplatser inom branschen. En annan faktor som förklarar sysselsättningsdynamiken är stor spridning i lönsamhet mellan olika företag i samma bransch. Det gör att det finns stort utrymme för rörlighet mellan arbetsställen. Sammansättningen av personal i olika branscher kan förstärka den tendensen ytterligare, till exempel att yngre är mer rörliga än äldre (SOU 2008:21).

Strukturella förändringar mellan branscher är också en förklaring till variationen i sysselsättningsdynamik. Andelen skapade och försvunna arbetstillfällen är generellt högre i tjänstesektorn än i varuproducerande sektorer. Sysselsättningsdynamiken var under perioden 1989 till 2004 lägst inom tillverkningsindustrin, med ett medianvärde på 15 procent, och högst inom finansiella och övriga företagstjänster, med 27 procent. Under den studerade perioden hade industrin en mer trögrörlig arbetskraft som dock var trendmässigt krympande. De växande tjänstebanscher som ofta är tätt sammanlänkade med industrin har en större omsättning av personal.

Tabell 2.1 Sysselsättningsdynamik i olika branscher, 1989–2004

Summan av skapade och försvunna arbetstillfällen som andel av total sysselsättning i respektive bransch

Bransch	Andel
Jordbruk, skogsbruk, mineralutvinning	22 %
Tillverkningsindustri	15 %
Bygg	25 %
Handel, hotell och restaurang	24 %
Transport och kommunikation	23 %
Finansiella och övriga företagstjänster	27 %
Utbildning, vård och omsorg	23 %

Källa: SOU 2008:21, s 74.

2.3 God rörlighet och omfattande jobbflöden på svensk arbetsmarknad

I Sverige byter mer än var tionde sysselsatt jobb varje år (SCB 2010). Andelen fluktuerar något med konjunkturläge, men även vid små förändringar av sysselsättningen sker det omfattande omfördelningar av arbetskraften till och från arbetsställen varje år (Jans 2011). Genom att se till *jobbflöden*, andelen nya jobb som skapas och andelen jobb som försvinner under ett år, och *arbetstagarflöden*, andel individer som börjar respektive lämnar olika arbetsställen under ett år, är rörligheten på svensk arbetsmarknad stor. Rörligheten på den svenska arbetsmarknaden är dessutom inte lägre än i andra länder, vilket ibland felaktigt hävdas i debatten. Ovan har vi också visat att sysselsättningsdynamiken är hög och stabil över tid, med undantag för 1990-talskrisen.

Enligt Jans (2011) har rörligheten, sett som arbetstagarflöden, ökat under senare år men de varierar också över tid. Andelen arbetstagare som varje år påbörjar en ny anställning uppgick i genomsnitt till knappt 24 procent per år mellan 1990 och 2008. Andelen som lämnade ett arbetsställe uppgick samtidigt till knappt 23 procent. Dessa andelar är ungefär dubbelt så höga som andelen jobbflöden, det vill säga nya respektive nedlagda jobb.

Den totala andelen arbetstagare som rörde sig till och från arbetsställen under ett år uppgick i alltså i genomsnitt till 46 procent av den totala sysselsättningen. Enligt Jans (2011) skedde hela 85 procent av arbetsrörligheten inom existerande arbetsställen och 15 procent från nedlagda arbetsställen till nya. Andra studier visar liknande resultat av arbetstagarflöden i Sverige (jmf till exempel Gartell et al 2007).

Ungefär hälften av dem som rekryteras respektive lämnar arbetsställen är individer som rör sig mellan olika jobb. De flesta som byter arbete gör det inom samma bransch. Denna andel har ökat över tid, vilket tyder på att rörligheten mellan olika arbetstillfällen har ökat för de individer som redan finns på arbetsmarknaden (Jans 2011). Detta kan dessutom tyda på att arbetsgivare i första hand rekryterar individer som redan har ett jobb, och därmed arbetslivserfarenhet och referenser, framför nyutträdande och arbetslösa. Ett sådant beteende förstärks under lågkonjunkturer då det finns fler arbetssökande att välja mellan. Under hela perioden 1986 till 2002 skapades det betydligt fler jobb för unga än för äldre

arbetstagare. Arbetsmarknaden för unga påverkades dock betydligt mer av konjunktursvängningar än andra åldersgrupper (Gartell et al 2007).

Jobbyten är mest förekommande i yngre åldrar och varierar mellan regioner och lokala arbetsmarknader beroende på näringsstruktur. Till dessa jobbyten kommer att mellan 5 och 7 procent av arbetskraften lämnar sysselsättning varje år, till exempel på grund av ålderspension. Samtidigt tillkommer ett antal som motsvarar ungefär en lika stor sysselsättningsandel, men som tidigare har stått utanför arbetskraften. Det handlar framför allt om unga och invandrade personer.

Strukturomvandling och sysselsättningsförändringar är, som sagt, ett resultat av att det samtidigt både skapas och försvinner många jobb. Enligt Gartell et al (2007) skapades det färre och försvann fler jobb för kort utbildade än för övriga utbildningsgrupper mellan 1986 och 2002. På arbetsmarknaden för kort utbildade försvann i genomsnitt cirka 11 procent av jobben årligen medan andelen nyskapade jobb uppgick till 8 procent. För varje nedlagt jobb för kort utbildade skapades således i genomsnitt 0,7 nya jobb under perioden. På de långt utbildades arbetsmarknad skapades det däremot i genomsnitt 1,3 nya jobb för varje nedlagt jobb. För hela arbetsmarknaden försvann ungefär lika många jobb som skapades. Det innebär att omkring 10 procent jobb försvann respektive skapades under perioden 1986 till 2002.

En OECD-studie om jobbflöden och jobbyten, som täckte ett stort antal länder, inklusive Sverige, visar också att utbildningsnivå är en strategisk förklarande faktor till variationer i antal uppsägningar och anställningar över tid, förutom ålder och kön (Bassanini & Marianna 2009). Även denna studie visade att arbetstagare med kort utbildning generellt är överrepresenterade bland uppsagda

Anställningsformer har givetvis en uppenbar påverkan på rörligheten på arbetsmarknaden. Varje kvartal rör sig exempelvis ett relativt stort antal tidsbegränsat anställda till fasta anställningar (se vidare om det i kapitel 4). Det finns undersökningar som visar att de tidsbegränsat anställda står för omkring hälften av flödena på arbetsmarknaden, även om de tidsbegränsade anställningarna utgör omkring 16 procent av alla anställningar (SCB).

Den genomsnittliga anställningstiden hos nuvarande arbetsgivare, och hur den har utvecklats, ger också en bild av rörligheten på arbets-

marknaden. I SOU 2007:112 framkommer att de genomsnittliga anställningstiderna var 11,2 år 2004. Anställningstider varierar bland annat för olika åldersgrupper och i olika regioner. När det gäller anställningstid har det skett en polarisering mellan dem som arbetat länge på samma jobb och dem med korta anställningstider (SOU 2008:105).

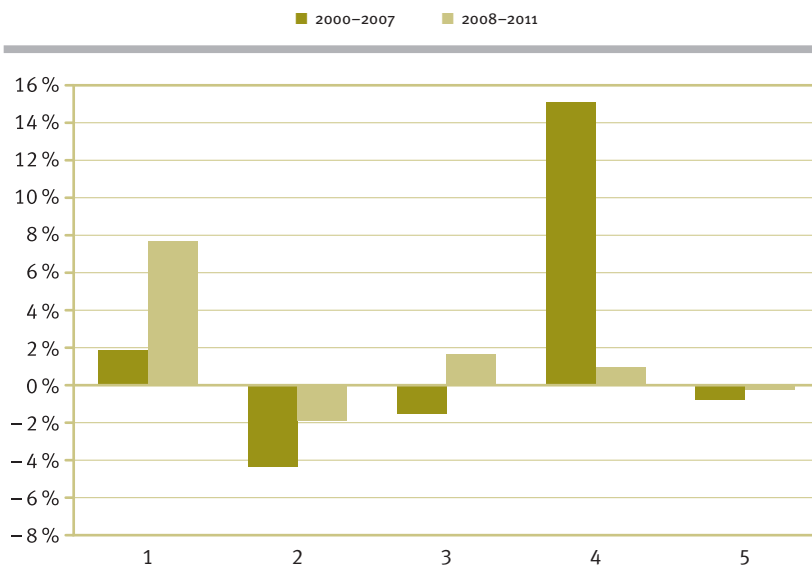
Sammantaget betyder rörlighet och jobbflöden att mellan 20 procent och 25 procent av de sysselsatta är nya på sitt jobb från ett år till ett annat. Ur effektivitetsperspektiv är det viktigt att dessa flöden och matchningsprocesser fungerar så friktionsfritt som möjligt. Alternativet är annars att arbetsgivare inte får den arbetskraft och de kvalifikationer de efterfrågar i samband med nyanställningar. För individen innebär en försämrad matchning på arbetsmarknaden mer begränsade valmöjligheter, osäkrare inkomstförhållanden och försämrad välfärd. Det är viktigt att se möta behov av omställning med ett flexibelt utbildningssystem och livslångt lärande i perspektivet av de flöden och matchningsprocesser som kännetecknar arbetsmarknaden.

2.4 Jobbpolarisering präglar 2000-talet

Sysselsättningsförändringar är alltså något som pågår kontinuerligt som ett resultat av att det samtidigt både skapas och försvinner många jobb. Tidigare studier har visat att framväxande jobb innebar en uppgradering (mer kvalificerade arbetsuppgifter) medan enkla jobb snarast rationaliserades bort i spåren av en strukturomvandling präglad av teknisk utveckling (se till exempel Gartell et al 2007).

Enligt Åberg (2013) tycks det dock ha skett ett trendbrott under 2000-talet jämfört med under 1990-talet, i synnerhet perioden 2008 till 2011. Under 1990-talet skedde en uppkvalificering av jobben där mer kvalificerade jobb växte fram och mindre kvalificerade jobb försvann. Sedan millennieskiftet 1999/2000 är det istället främst jobb med låga kvalifikationskrav, definierat som små eller inga krav utöver grundskoleutbildning, respektive jobb med förhållandevis höga kvalifikationskrav, definierat som krav på längre eftergymnasial utbildning, som har växt fram. Jobb med kvalifikationskrav däremellan, gymnasie- och kort eftergymnasial utbildning, har minskat. Åbergs slutsats är att det har skett en jobbpolarisering på den svenska arbetsmarknaden under 2000-talet och att denna är extra tydlig från 2008.

Diagram 2.3 Förändring av antalet anställda i jobb med olika kvalifikationskrav, 2000–2011



Källa: Åberg (2013).

Not: 1 = inga eller små krav på utbildning utöver grundskola; 2 = gymnasieutbildning; 3 = gymnasieutbildning med påbyggnad eller kortare högskoleutbildning; 4 = längre högskoleutbildning och akademisk examen; 5 = ledningsarbete.

Under den första perioden, 2000 till 2007, skedde en liten relativ ökning av jobb med låg kvalifikationsnivå, en liten relativ minskning av jobb i mellannivåerna och en kraftig ökning av jobb med höga kvalifikationskrav. Under den senare perioden, 2008 till 2011, är det främst jobb med låga kvalifikationskrav som har ökat markant, medan förändringarna i de övriga kvalifikationsnivåerna har varit relativt små. Sett över bägge perioderna blir polariseringstendensen tydlig (Åberg 2013).⁵

⁵ Utvecklingen mot jobbpolarisering finns även i andra länder. Jaimovich & Siu (2012) beskriver hur jobb med mellankvalificerade, inte sällan med rutinmässiga, arbetsuppgifter har minskat på den amerikanska arbetsmarknaden, samtidigt som jobb med lägre respektive högre kvalifikationer har blivit fler. Deras slutsats är att detta hänger samman med att ekonomin, i tillväxttermer, återhämtar sig snabbare än sysselsättningen. De menar att den tekniska utvecklingen som slår ut rutinarbeten i mellanskiktet leder till en tilltagande jobbpolarisering under lågkonjunkturer, och att den påföljande återhämtningen inte sker i mellanskiktet bland dessa jobb.

Åberg pekar på att vård- och omsorgsjobb har växt kraftigt 2000 till 2007, både inom den kommunala och privata sektorn. Andra jobb som växte var servicearbeten, kundinformatörer, vissa jobb inom byggbranschen och köks- och restaurangbiträden. Städjobben minskade i offentlig sektor men ökade inom den privata. Perioden 2008 till 2011 växer vård-, omsorgs- och städjobb ytterligare. Ökningen är större inom den privata sektorn än den offentliga (Åberg 2013). Även restaurangjobben har blivit fler. Åberg pekar i sin artikel på att framväxten av jobb med jämförelsevis låga kvalifikationskrav, i tjänstesektorn hänger samman med att efterfrågan på denna typ av tjänster, men även politiska beslut påverkar utvecklingen.

Åbergs resultat belyser en allmän missuppfattning att jobben blir allt mer kvalificerade och att det är skälet till den ökade arbetslösheten bland kort utbildade. Istället tycks kortutbildades högre arbetslöshet snarast kunna förklaras av att kraven på arbetskraften ökar, och att arbetsgivare föredrar att anställa personer med längre utbildning trots att det inte alltid är nödvändigt för att kunna utföra arbetet.

En konsekvens av en polariserad jobbtillväxt är att matchningen på arbetsmarknaden försvåras. När arbetskraftens utbildningsnivå ökar snabbare än jobbets utbildningskrav riskerar allt fler att tvingas söka jobb som de är överkvalificerade för. Det har, tillsammans med den höga arbetslösheten som innebär en hård konkurrens om lediga jobb, resulterat i att mer än hälften av alla sysselsatta 2010 hade en längre utbildning än vad det nuvarande jobbet faktiskt krävde (le Grand et al 2013; LO 2013a). Därför är det ett stort problem att inte fler jobb med högre kvalifikationer växer fram. Det skulle dels underlätta matchningen för dem med lite längre utbildningar, dels minska konkurrensen om de lite enklare jobben för dem med kortare utbildningar.

2.5 Strukturomvandlingens samband med konjunkturläget

I genomsnitt berörs cirka fem procent av arbetskraften i näringslivet av neddragningar under ett år, vilket är en relativt vanlig omfattning i ett internationellt perspektiv. Men kriser och konjunkturer påskyndar förloppen i omvandlingen. Under den kraftiga recessionen i början av 1990-talet omfattades drygt sju procent av de sysselsatta i näringslivet av neddragningar (SOU 2008:21).

Ett närliggande exempel på en konjunkturedgång som påverkar omvandlingen är den kraftiga minskningen av sysselsättningen inom industrisektorn som en följd av den globala finanskrisen 2008–2009. Då blev omställningsbehoven akuta för arbetare i de branscher som drabbades hårdast. Även om efterfrågan och produktion återhämtar sig, kommer oftast inte jobben tillbaka i lika stor utsträckning eller i samma form som tidigare. Kriser medför ett ökat omställningsbehov för att högre arbetslösheten inte ska permanentas.

Att jobb försvinner är tydligt kopplat till konjunkturcykeln och varierar mer än vad tillväxten av nya jobb gör. Omsättningen av jobb totalt uppvisar ett kontracykliskt mönster, det vill säga omsättningen av jobb ökar i lågkonjunktur och minskar i högkonjunktur. I lågkonjunkturer sker en mer intensiv omstrukturering av arbetskraften och företagen ”passar på” att göra sig av med överflödiga personal (Jans 2011).

Gartell et al (2007) visar att den totala omsättningen av jobb, under perioden 1986 till 2002, är kontracyklisk för dem med kortast utbildning men procyklisk för dem med längst utbildning. En kontracyklisk allokering indikerar att arbetsgivarnas uppsägningskostnader är relativt små. Därför drar Gartell et al slutsatsen att lågkonjunkturer är perioder som arbetsgivarna använder för att i första hand säga upp personer med kortare utbildning medan de i större utsträckning behåller personalen med längre utbildning (se också LO 2013b). Därför är omställningsbehoven bland kort utbildade personer, föga förvånande, större än för dem med längre utbildning.

Att det trots allt är en hög nivå på sysselsättningsdynamiken även under goda konjunkturer beror på att det då är fler som frivilligt byter arbete jämfört med i en lågkonjunktur. I lågkonjunkturer är rörligheten oftare påtvingad när fler blir uppsagda på grund av arbetsbrist och fler som blir arbetslösa (Jans 2011).

2.6 Ökade matchningsproblem speglar större behov av omställning

Matchningen på arbetsmarknaden kan ge en indikation på hur väl omställningen av arbetskraft fungerar. Om det finns många arbetssökande och samtidigt många lediga jobb, eller att arbetsgivarna har svårt att hitta rätt kunskap eller kompetens, kan det vara tecken på att matchningen

inte fungerar tillfredsställande. Det betyder samtidigt att arbetskraftens omställningsbehov är stort.

Matchningsproblem kan uppstå när arbetskraft behöver ställa om från stagnerande sektorer till expanderande sektorer. Om den arbetskraft som friställs i den omvandlingen inte har den kompetens som krävs för de arbeten som uppkommer, kan inte lediga platser matchas med arbetssökande. Därför är en aktiv och kompetenshöjande arbetsmarknadspolitik viktig för matchningen och omställningsförmågan för arbetslösa.⁶ Matchningen påverkas även av möjligheterna att flytta till andra regioner eller pendla till och från arbetet. På längre sikt handlar matchning till stor del om att ungdomar väljer utbildningar som efterfrågas på arbetsmarknaden (LO 2013a).

Det är svårt att på ett enkelt sätt mäta hur matchningen på arbetsmarknaden fungerar, men det finns olika indikatorer som kan ge en vägledning. En indikator är hur svårt arbetsgivarna har att rekrytera personal med rätt kompetens. Enligt SCB uppgav i genomsnitt cirka 25 procent av företagen i näringslivet mellan 1996 och 2012 att det råder brist på arbetskraft. Arbetsförmedlingens undersökningar visar på liknande nivåer. Hur stor bristen är varierar med konjunkturutvecklingen. Det finns inga tydliga tecken på att bristtalen har på lite längre sikt. Eventuell brist på arbetskraft, och därmed eventuella matchningsproblem kan dock döljas något i kristider när efterfrågan på arbetskraft är ovanligt lågt.

Ett annat vanligt mått på matchning är den så kallade Beveridgekurvan.⁷ Den visar sambandet mellan vakanser och arbetslöshet. Om kurvan skiftar utåt, bort från origo (se diagram 2.4), är det troligt att matchningen har försämrats eftersom det då finns både fler lediga jobb och fler arbetssökande än tidigare. Den försämrade matchningen är då snarast ett tecken på att friktions- och/eller strukturarbetslösheten har ökat. Det tyder på att matchningseffektiviteten har försämrats (LO 2013b).

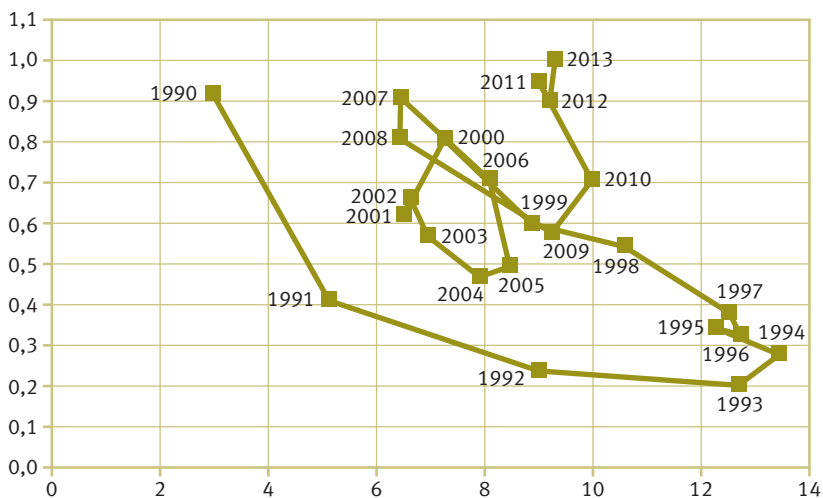
Den svenska Beveridgekurvan har skiftat utåt de senaste åren. Mycket tyder på att problemen med hög arbetslöshet samtidigt med många lediga jobb som inte kan tillsättas, ökade markant i spåren av finanskrisen (Konjunkturinstitutet 2012). I stor utsträckning ligger matchningspro-

6 Se vidare i kapitel 8.

7 Det finns anledning att tolka Beveridgekurvas utveckling över längre tidsperioder med viss försiktighet eftersom andelen lediga platser som anmäls till Arbetsförmedlingen är förhållandevis låg och dessutom varierar över tid.

Diagram 2.4 Den svenska Beveridgekurvan, 1990–2013

Andelen lediga platser relativt arbetskraften samt arbetslöshet



Källa: Arbetsförmedlingen; SCB.

Not: Lediga platser motsvarar antalet kvarstående lediga platser som anmäls till Arbetsförmedlingen. Arbetslösheten motsvarar antalet öppet arbetslösa 16–64 år enligt AKU, alltså exklusive heltidsstudierande arbetslösa, plus antalet deltagare i konjunkturberoende program på Arbetsförmedlingen.

blemen kvar, vilket kan tyda på ett ökande omställningsbehov i kombination med bristande omställningsförmåga eftersom det kan vara bristande överensstämmelse mellan arbetssökandes kvalifikationer och kompetenser och de kvalifikationer och kompetenser som de lediga platserna ställer krav på. I klartext tyder det på att färre arbetslösa får de jobb som faktiskt finns.

Även andra metoder än Beveridgekurvan indikerar att matchningen har försämrats de senaste åren. Regionala obalanser på arbetsmarknaden, där arbetslösheten i vissa regioner är konstant högre än i andra delar av landet, tyder på ett omställningsbehov, men också på att omställningsförmågan kanske behöver stärks ytterligare. Konstant högre arbetslöshet inom vissa yrken än andra kan också vara ett tecken på ett stort omställningsbehov. Detsamma gäller en ökande andel långtidsarbetslösa som

tydligt visar att omställningsbehovet för allt fler arbetssökande ökar. I kapitel 8 ser vi också närmare till arbetslösas utbildningsbakgrund i relation till kommande efterfrågan på arbetskraft.

2.7 Sammanfattande diskussion:

Fortsatt stort omställningsbehov på svensk arbetsmarknad

Strukturomvandling pågår kontinuerligt även om takten varierar både på kortare och längre sikt. Övergången från jordbrukssamhälle till industrisamhälle tog i princip en hel generation. Sysselsättningen ökade snabbt totalt sett och omställningen handlade överlag om en förändring av sysselsättningens struktur (fördelning) snarare än en individuell omställning.

Dagens omvandling sker inte samtidigt med en kraftig expansion av den totala sysselsättningen. Därför medför omvandlingen ökade krav på omställning för många löntagare. En växande del av arbetskraften behöver klara att ställa om och anpassa sig till nya och förändrade krav på utbildning och kompetens. Ibland handlar det om nya yrken och ibland om nya eller förändrade arbetsuppgifter. Denna omställning behöver kanske göras flera gånger under ett arbetsliv. Omställningen innebär idag att fler arbetstagare behöver byta yrke eller bransch, och kanske flytta eller pendla till andra arbetsmarknadsregioner.

Strukturomvandling innebär både (samhällsekonomiska) intäkter och kostnader, som måste vägas mot varandra. Omvandlingen av ekonomin kan bidra till en bättre produktivitetsutveckling, vilket främjar en god inkomstutveckling. Men då måste samhället ta ett stort ansvar för att den som drabbas av arbetslöshet i omvandlingens spår får stöd att ställa om. Strukturomvandling ställer krav på god anpassningsförmåga för att undvika att omvandlingens kostnader inte ska blir större än de vinster som kan uppnås.

En alltför snabb omvandling där arbetskraften inte hinner anpassa sig till nya krav kommer att leda till högre arbetslöshet. Den lägre sysselsättningsgraden efter 1990-talskrisen kan tolkas som att det funnits problem med hanteringen av omvandlingens effekter. En bestående hög arbetslöshet gör det uppenbart att det finns problem med att möta det stora omställningsbehov som uppkommer när ekonomin omvandlas, och att dessa riskerar att bli stora i spåren av ekonomiska kriser.

Den globala ekonomin och en snabb teknisk utveckling har medfört ökade krav på arbetskraften att kunna ställa om. Globaliseringen, den teknologiska utvecklingen och marknadsekonomins utbredning har också ökat konkurrensen om jobben. Den internationella arbetsdelningen är allt mer global. Utvecklingen går även mot mer nyföretagande och fler små företag, företrädesvis inom tjänstesektorerna. Det är sannolikt att sysselsättningsdynamik och omställningsbehov i ekonomin kommer att öka när globaliseringen fortsätter och tjänstesektorn expanderar. Nya branscher kommer att utsättas för internationell konkurrens.

Det finns inget som talar för att förändringstakten på arbetsmarknaden kommer att avta framöver. Omställningsbehoven kommer delvis ha samma karaktär som tidigare men kommer också att se ut på nya sätt. Ständiga förändringar av produktionsmetoder, produktionsteknik och nya kunskaper och produkter, och en vidareutveckling av den globala arbetsdelningen, möter oss framöver.

Befolkningen i arbetsför ålder minskar och kompetensförsörjningen till expanderande sektorer och yrken kan inte klaras enbart med de nytillträdna på arbetsmarknaden. Hög och aktuell kompetens som kontinuerligt kan utvecklas krävs för att klara anpassningen till den föränderliga arbetsmarknaden. Om inte politiken för att främja anpassningsbarheten är utvecklad kommer också omställningen att fungera sämre. Matchningen måste klara av nya behov. Arbetskraftens sammansättning förändras och det finns skillnader i förutsättningar för olika grupper på arbetsmarknaden att få möjlighet att ha en hög anpassningsbarhet.

Omställningsbehoven är delvis förändrade, vilket kräver nya och förbättrade verktyg för att få till stånd en fungerande omställning. Även om det inte entydigt går att mäta att omvandlingstakten av jobben i ekonomin ökar så pekar den höga arbetslösheten på ett växande omställningsbehov. Den höga arbetslösheten är till en del ett resultat av att systemen för att klara omvandling och omställning inte fungerar tillräckligt bra.

Det är mycket som talar för att matchningseffektiviteten har avtagit. Företagen uppger att de har svårigheter att rekrytera nya medarbetare med rätt kompetensprofil, trots en relativt hög arbetslöshet. Detta är en tydlig illustration av problembilden, både för arbetsmarknads- och utbildningspolitiken, vilket vi återkommer till längre fram. Det är främst anställda med kort utbildning som sägs upp vid lågkonjunkturer

och rationaliseringar. Samtidigt minskar inte längre andelen jobb med relativt låga kvalifikationskrav. Den höga arbetslösheten driver upp arbetsgivares utbildnings- och kompetenskrav. Denna cirkel ställer stora krav på omställningsförmågan. När framför allt kort utbildade blir arbetslösa i strukturomvandlingens spår ställs stora krav på att det livslånga lärandet fungerar. Det måste ske brett, genom lärande i arbetet såväl som inom den aktiva arbetsmarknadspolitiken och den reguljära vuxenutbildningen.

3. Lärande i arbetet är grundläggande för omställning

MÖJLIGHETERNA TILL KONTINUERLIG kompetensutveckling och lärande i arbetet är en viktig del i varje arbetstagares omställningsförmåga på såväl arbetsplatsen som på övriga arbetsmarknaden. Kraven på utbildning, kompetens och personliga och sociala förmågor ökar på arbetsmarknaden, bland annat på grund av den höga arbetslösheten och därmed den hårdare konkurrensen om jobben. Genom god omställningsförmåga i anställningen och i arbetet kan behoven minska av uppsägningar på grund av arbetsbrist där arbetstagare inte bedöms ha tillräckliga kvalifikationer. Därmed minskar även arbetstagarnas behov av omställning som ofrivilligt arbetssökande.

Den överlägset bästa försäkringen mot arbetslöshet är aktuella och konkurrenskraftiga yrkeskunskaper. Det är i arbetet som den stora delen av det livslånga lärandet äger rum. Dessvärre ökar polariseringen på arbetsmarknaden, vilket leder till att färre arbetstagare erbjuds trygga anställningar med goda utvecklingsmöjligheter. Istället ges fler otrygga, korta och flexibla anställningar med inga eller begränsade möjligheter till kompetensutveckling och lärande i arbetet. Det drar en skiljelinje när det gäller omställningsförmåga och omställningsbehov: de som har störst behov av omställning ges sämre förutsättningar.

Det är centralt att lägga större vikt vid arbetsplatserna och anställningarna för att möta behoven av omställning på arbetsmarknaden. Omställningsförmågan i arbetet skapas i en arbetsorganisation som främjar lärande och utveckling och med ett ledarskap som präglas av funktionell och långsiktig flexibilitet. Arbetskraften gynnas av om företagen och organisationerna har förmågan att anpassa sig till omvärldens förändringar på ett sunt, långsiktigt och utvecklande sätt. Det gynnar i sin tur företagens och organisationernas förmåga att möta förändrade förutsättningar och behov. Därför är kompetensutveckling och lärande organisationer avgörande för näringslivets utvecklings- och konkurrenskraft. Om kompetensutveckling i bred bemärkelse riktas rätt bidrar den till ökad innovationsförmåga och högre produktivitet. Detta låter sig inte göras utan arbetstagarnas kunskaper och kompetenser.

3.1 Olika former av lärande och kompetensutveckling

Vi lär oss hela tiden och överallt men formerna för lärandet ser olika ut (se även avsnitt 1.1). I arbetet räknas personalutbildningar och andra kurser till det *icke-formella* lärandet. Men för många löntagare, och inte minst arbetare, är det *informella* lärandet det vanligaste (jmf Adler 2013). Den informella kunskapen utvecklas främst genom att arbeta tillsammans och samtala med kamrater och kollegor som redan har den kunskapen. Informella kunskaper som förvärvas i arbetet kallas ibland även för tyst kunskap, och kan ofta vara "osynliga" för omgivningen eftersom de utvecklas i ett vardagslärande där man lär av varandra i arbetet.

Det är ett stort problem att icke-formella och framför allt informella kunskaper sällan dokumenteras eller erkänns. Många anställda, i synnerhet i arbetaryrken, har enbart sina betyg från utbildning och eventuella yrkesbevis att visa upp för potentiella arbetsgivare, studieanordnare eller för den befintliga arbetsgivaren. När kompetenskrav ändras under exempelvis större omorganisationer kan det leda till svårigheter att bevisa vilka kunskaper och färdigheter man besitter. Yrkesbenämningar säger långt ifrån allt om en persons kunskaper och kompetenser. Därför är det centralt att hitta sätt att systematiskt synliggöra det lärande som sker i arbetet, genom dokumentering och/eller validering av alla former av kunskaper och lärande. Det är särskilt viktigt för arbetaryrken.⁸ Det gäller för kunskaper som erhållits i såväl Sverige som i andra länder. Här är också referenser som kan styrka kunskaperna viktiga för dem som behöver byta jobb eller söka nytt jobb efter en uppsägning.

Avsaknad av dokumentation och erkännande av kunskaper och kompetenser försvagar löntagarnas omställningsförmåga både till jobb hos andra arbetsgivare och till omskolning eller vidareutbildning inom ramen för aktiv arbetsmarknadspolitik och reguljär vuxenutbildning. Det leder till att det informella lärandet inte uppfattas som så rustande som det faktiskt är.

Forskning visar att arbetsplatslärande är den överlägset bästa formen av kompetensutveckling för anställda (Florén & Wallin 2013). Skillnaden mellan arbetsplatsförlagt lärande och andra former av kompetensutveckling är att arbetstagarna och organisationen utvecklas parallellt. Wolvén (2000) understryker att själva lärandet utgör en mycket viktig

⁸ Se kapitel 6 i denna rapport för en vidare diskussion om valideringsbehoven.

del av företagens och organisationernas egen kompetensutveckling men att det är vanligt att överskatta värdet av personalutbildning och att underskatta värdet av "on the job-training". Det dagliga lärandet sker ofta under mindre glamorösa och mer informella former utan särskilt avsatt tid och ofta utan särskilda förhoppningar eller visioner om vad lärandet ska leda till. Samtidigt är det troligt att detta dagliga kontinuerliga lärande ger långt större bestående effekter för både arbetsgivare och löntagare än de relativt korta formella personalutbildningarna, även om det senare lärandet ibland kan vara mer strategiskt.

3.2 En form av lärande i arbetet: personalutbildning

Kompetensutveckling omfattar flera aspekter av lärande i arbetet. Den personalutbildning som arbetsgivaren finansierar är en del av detta, men det är långt ifrån allt. I ett tidigare LO-projekt⁹ slog LO-förbunden fast att medlemmarnas lärande är mycket nära kopplat till själva arbetet, arbetsgruppen och arbetsplatsen (LO 2003). Därför är personalutbildning en del av den kompetensutveckling som är en viktig komponent i "det utvecklande arbetet".

Personalutbildning är ett brett begrepp. Det inkluderar, enligt SCBs definition, särskilda åtgärder vid sidan om det dagliga arbetet för att höja kunskaper och kompetens, och som helt eller delvis finansieras av arbetsgivaren. Det kan handla om utbildningar, konferenser, seminarier eller studiedagar. Utbildningen kan ske på arbetstid eller på fritiden och inkluderar även introduktion av nya arbetsuppgifter och självstudier. Utbildningarnas längd och innehåll kan därför variera mycket. Även aktiviteter som kanske bara pågår ett fåtal timmar räknas in i statistiken som beskrivs nedan. Personalutbildning kan bestå av både formellt och olika former av icke-formellt lärande.

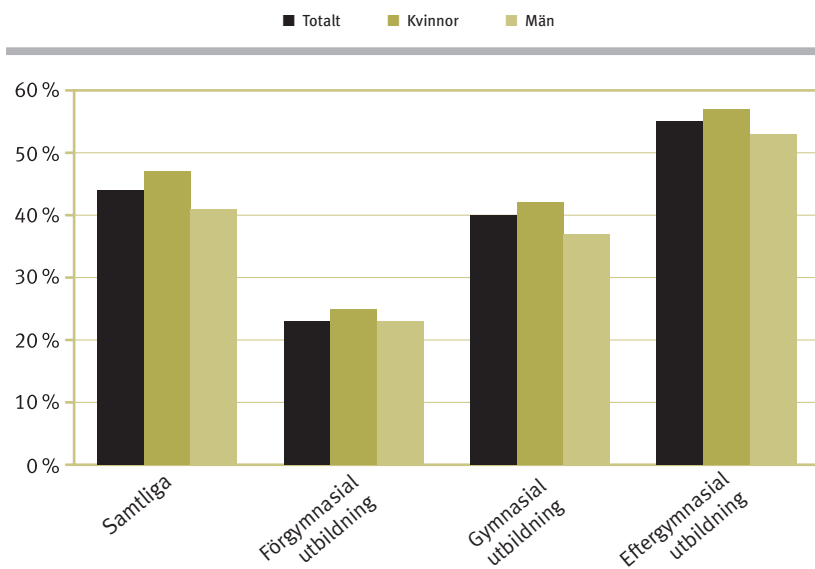
3.2.1 Olika möjligheter till personalutbildning

Det är ett välkänt faktum att möjligheterna till personalutbildning är mycket ojämnt fördelade bland löntagarna. Det är tydligt att klass, och i viss mån kön, har betydelse för möjligheterna till kompetensutveckling genom personalutbildning.

⁹ Detta kallades KUL-projektet, vilket står för Kompetensutveckling och lärande i arbetslivet.

Diagram 3.1 Andel deltagare i personalutbildning, första halvåret 2010

Kvinnor, män och totalt, utifrån tidigare utbildning



Källa: SCB (2012).

Under det första halvåret 2010 deltog sammanlagt 44 procent av de sysselsatta i någon form av personalutbildning. Andelen är något högre bland kvinnor än bland män. Den stora skillnaden i hur vanligt det är att delta i personalutbildning styrs dock till största delen av löntagarnas utbildningsbakgrund. Bland dem som har en eftergymnasial utbildning deltog hela 55 procent i personalutbildning. Det är en dubbelt så hög andel som för dem med endast förgymnasial utbildning där 23 procent deltog. Motsvarande andel för dem med gymnasieutbildning var 40 procent. Andelen är högre bland kvinnor än män i samtliga utbildningskategorier men skillnaderna är inte stora.

Bransch och företags storlek har betydelse när det gäller frågan om personalutbildning (SCB 2010). Anställda i offentlig verksamhet deltog i betydligt högre grad i utbildning än anställda i privat verksamhet, 57 procent jämfört med 39 procent. Det är en förklaring till att kvinnor i något

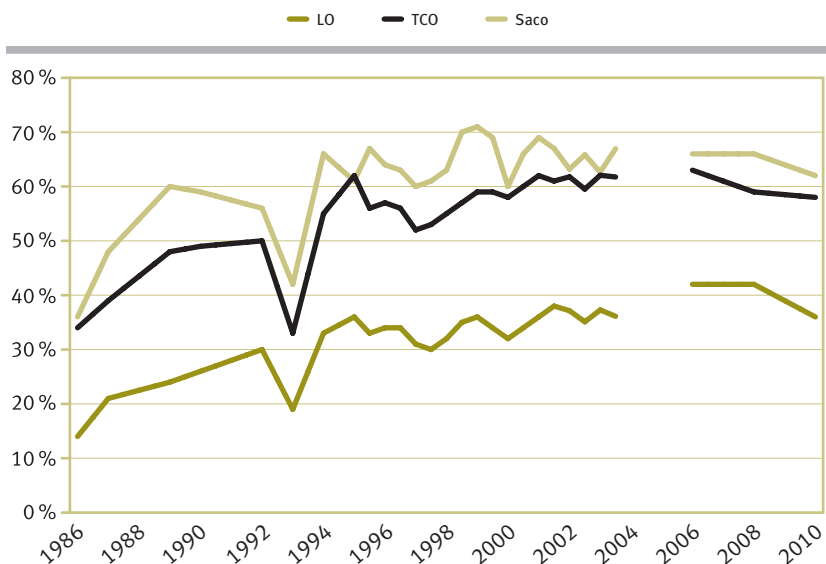
högre grad än män får del av personalutbildning. Minst personalutbildning erbjuds inom industrin, byggbranschen och handel och kommunikationer. Inom utbildning, vård och omsorg och annan offentlig verksamhet deltar fler i någon form av personalutbildning. Anställda i större företag deltar också i större utsträckning i personalutbildning jämfört med anställda i små företag. Framför allt är det företag med färre än 50 anställda, och i viss mån mellan 50 och 100 anställda, som har en lägre andel anställda i utbildning än genomsnittet. En förklaring till detta är att större företag oftare har personalavdelningar och fackklubbar som aktivt arbetar med bland annat kompetensutveckling och personalutbildning.

Trots att en högre andel kvinnor än män får personalutbildning enligt SCBs statistik tycks det som att kvinnor i genomsnitt får kortare utbildningar och män något längre. Det framgår även i LOs undersökning "Röster om facket och jobbet" där 40 procent av kvinnorna och 49 procent av männen uppger att de får personalutbildning minst en vecka per år (LO 2012). Även bland TCO- och Saco-grupper är andelarna högre bland män än kvinnor.

En tydlig bild av skillnader i tillgång till personalutbildning utifrån utbildningsnivå framträder vid en uppdelning utifrån facklig tillhörighet. Under 2010 deltog hela 62 procent av Saco-medlemmarna i personalutbildning jämfört med 58 respektive 36 procent för medlemmarna i TCO och LO. För dem som inte är medlemmar i något fackförbund är andelen 38 procent, men det är rimligt att anta att oorganiserade löntagare med kort utbildning har betydligt sämre möjligheter till utbildning som finansieras av arbetsgivaren. Vi vet också att i synnerhet ej fackligt anslutna arbetare är överrepresenterade i visstidsanställningar, vilket i hög grad leder till att inte få del av kompetensutveckling (se vidare nedan).

Skillnaderna mellan de olika fackliga medlemsgrupperna kan delvis förklaras av att många LO-medlemmar utvecklar kunskaper och yrkeskompetens i arbetet snarare än i personalutbildning. Samtidigt visar SCBs undersökning om levnadsförhållanden, ULF, att tjänstemän i högre grad än arbetare, i synnerhet kvinnor i arbetaryrken, har större möjligheter att lära sig nya saker i arbetet 2012: 84 procent av kvinnorna och 86 procent av männen i tjänstemannayrken svarar att de har möjligheter att lära sig nya saker i arbetet. Motsvarande siffror för kvinnor och män i arbetaryrken är 63 procent respektive 67 procent.

Diagram 3.2 Deltagande i personalutbildning efter facklig tillhörighet, 1986–2010



Källa: SCB.

Not: Undersökningen genomfördes inte 2004 och 2005.

En skillnad är också att längre utbildning i högre grad går till tjänstemän än arbetare. När Arbetsmiljöverket och SCB frågar sysselsatta om de det senaste året har fått utbildning på betald arbetstid i minst fem dagar svarar 32 procent av männen och 27 procent av kvinnorna i tjänstemannayrken att de fått det. Endast 11 procent av kvinnorna och 13 procent av männen i arbetaryrken har fått utbildning i samma omfattning 2009/2011.

I diagram 3.3 framgår även att andelen deltagare tycks minska i kris-tider. Under 1990-talskrisens värsta år föll deltagandet kraftigt, och en nedgång under finanskrisen, som inleddes hösten 2008, är också tydlig. Bortsett från dessa nedgångar har dock deltagandet kontinuerligt ökat för samtliga tre grupper.

Relativt få unga vuxna, endast omkring 15 procent av alla anställda mellan 20 och 24 år, erbjuds personalutbildning. Det är anmärknings-

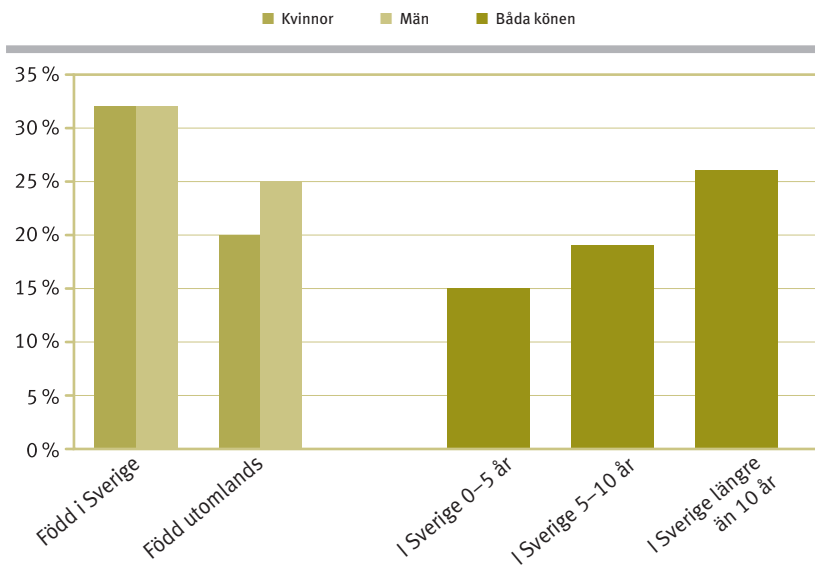
värt då det bör vara vanligt med någon form av introduktionsutbildning i början av en anställning. En förklaring kan givetvis vara att många unga erbjuds visstidsanställningar och att arbetsgivarna därför inte är intresserade av att investera i utbildning för personer som ändå ska lämna verksamheten. Även bland äldre anställda minskar deltagandet i personalutbildning märkbart jämfört med dem som är mitt i arbetslivet. Även detta kan vara ett problem då många äldre har behov av att uppdatera sina kunskaper när ny teknik, nya produktionsmetoder och nya arbetsorganisationer kontinuerligt växer fram. Det blir inte mindre viktigt med personalutbildning för att man blir äldre.

Det finns även skillnader i tillgång till personalutbildning beroende på om man är född i eller utanför Sverige. Bland inrikes födda sysselsatta deltog 32 procent i personalutbildning 2010. Motsvarande andel för utrikes födda var 23 procent. Skillnaden är särskilt stor för kvinnor. För utrikes födda har tiden i Sverige stor betydelse för deltagandet i personalutbildning. Endast 15 procent av de sysselsatta som varit i Sverige mindre än fem år deltog i personalutbildning under 2010 (SCB 2012). Bland dem som varit i Sverige längre än tio år var andelen däremot nästan dubbelt så hög, 26 procent. Detta kan rimligen till en del bero på att anställningstiden, föga förvånande, har betydelse för möjligheterna till utbildning.

Möjligheterna att få delta i personalutbildning ökar med anställningstiden hos samma arbetsgivare. Bland dem som varit anställda kortare tid än 2 år deltog 37 procent i personalutbildning under det första halvåret 2010, jämfört med 50 procent bland dem som varit anställda 11 år eller längre (SCB 2010).

Att enbart titta på deltagandet i personalutbildning ger inte en tillräcklig bild. Det säger inget om vilken typ av utbildning det rör sig om eller hur lång utbildningen är. Ungefär två tredjedelar av utbildningarna var lärarledd utbildning och en tredjedel bestod av seminarier och konferenser och liknande. Personalutbildningarnas inriktning varierar men generella utbildningar var vanligast (SCB 2010). Utbildningen har vanligen inte någon entydig företagsanknuten karaktär. Merparten av utbildningarna är användbar även i andra företag och över hälften av utbildningarna förmedlar kunskaper som kan komma till nytta även inom andra branscher. Det visar att det kan vara svårt att skilja på generell och företagsspecifik utbildning.

Diagram 3.3 Andel deltagare i personalutbildning efter födelseland och kön samt efter vistelsetid i Sverige, 2010



Källa: SCB (2012).

3.3 Valet av flexibilitetsstrategi påverkar behov och förmåga till omställning genom lärande i arbetet

Det är inte bara arbetstagarna som behöver kunna anpassa sig till förändringar i omvärlden och på arbetsmarknaden. Företag och organisationer behöver också ha god förmåga till omställning i takt med att omvärlden förändras. Produkter och produktionsmetoder utvecklas ständigt. Globalisering, växande internationell konkurrens och teknisk utveckling driver strukturomvandling och behov av anpassning.¹⁰

Under 1990-talets första hälft började allt fler företagare tänka i termer av flexibla "just in time"-anställningar. Bland annat därför har flexibilitet blivit synonymt med avregleringar på arbetsmarknaden, och andelen flexibla anställningar har ökat markant. Det handlar om visstids-

¹⁰ Se kapitel 2 i denna rapport för en djupare beskrivning av strukturomvandlingen på arbetsmarknaden.

anställningar, inhyrd personal från bemanningsföretag, precisionsbemanning och att anlita personer med f-skattsedlar istället för att anställa dem. Denna utveckling ökar otryggheten bland många löntagare och leder inte nödvändigtvis till att företag och organisationer förbättrar sin konkurrenskraft.

I forskningen om flexibilitet är Atkinsons modell om det flexibla företaget en vanlig utgångspunkt (jmf Rönnmar Numhauser-Henning 2010; LO 2013a).¹¹ Där beskrivs arbetsgivarens flexibilitetsstrategi i relation till olika grupper av anställda. I centrum sätts den så kallade kärnarbetskraften där strategin är funktionell flexibilitet. Denna grupp utbildas för att klara nya arbetsuppgifter i takt med förändringar på arbetsmarknaden, och arbetsgivarna strävar efter att behålla denna arbetskraft genom att erbjuda bra arbetsvillkor och goda utvecklingsmöjligheter. Samtidigt tvingas den så kallade perifera arbetskraften, ibland kallad flexibilitetsreserven, bidra med numerär flexibilitet där utbytbarhet tycks vara den viktigaste egenskapen. Det äventyrar kompetensutveckling och lärande i arbetet eftersom ett utbrett användande av korta anställningar, men även inhyrning av personal via bemanningsföretag, minskar arbetsgivarnas intresse av att erbjuda utbildning och utvecklingsmöjligheter. Arbetsgivare tenderar dessutom att sträva efter att förkorta upplärningstiderna för att utföra olika arbetsmoment. I praktiken urholkas jobbets kvalitet när arbetsgivare i hög grad förlitar sig på tillfälligt anställd eller inhyrd arbetskraft. Detta förklarar den tilltagande polariseringen mellan löntagarnas olika utvecklingsmöjligheter i arbetet.¹²

Det finns olika former av flexibilitet och valet av flexibilitetsstrategi påverkar både arbetstagarna och företagens och organisationernas omställningsbehov och omställningsförmåga. Den numerära flexibiliteten ökar den ofrivilliga rörligheten på arbetsmarknaden och ökar därmed behoven av omställning, samtidigt som förmågan till omställning hämmas av bristande utvecklingsmöjligheter i arbetet. Men den numerära flexibiliteten påverkar även företagens och organisationernas omställningsförmåga negativt. När lärandet minskar försvåras innovationer och utveckling (se avsnitt 1.2). Löntagarnas trygghet behöver och bör därför inte stå

¹¹ Se även kapitel 4 och den så kallade centrum-periferimodellen.

¹² Se även kapitel 4 i denna rapport om hur detta skapar otrygga anställningar.

i motsats till arbetsgivarnas flexibilitetsbehov. Det är istället nödvändigt att främja en positiv flexibilitet, för både arbetsgivare och arbetstagare.

Ett alternativ till numerär flexibilitet är den så kallade funktionella flexibiliteten (LO 2013a).¹³ Denna flexibilitet uppstår genom arbetsorganisationer som möjliggör för anställda att flytta mellan olika arbetsuppgifter och till andra avdelningar i takt med att behov förändras. Det kräver en mångkunnig personal som är villig att byta till andra och kanske nya arbetsuppgifter när företaget eller organisationen behöver anpassa sig till teknisk utveckling och förändringar i omvärlden. Det kan också handla om att personalen utför liknande arbetsuppgifter på andra och nya produkter.

Förutsättningarna för funktionell flexibilitet är kontinuerliga satsningar på olika former av kompetensutveckling och lärande i arbetet. Den funktionella flexibilitetsstrategin innefattar därför även arbetsrotation och arbetsdelning, så att personalen varierar arbetsuppgifter efter förändringar i efterfrågan på företagets varor och tjänster, arbetsutvidgning med flera olika arbetsuppgifter på ungefär samma kompetensnivå, och arbetsberikning där personalen tillförs nya kvalificerade uppgifter.

Den funktionella flexibiliteten stärker omställningsförmågan hos både företag och organisationer och arbetstagare genom olika former av kompetensutveckling, samtidigt som företagens förbättrade anpassningsförmåga kan minska uppsägningarna. Det är två sidor av samma mynt. Därmed kan också arbetskraftens behov av omställning som ofrivilligt arbetsökande minska. Funktionell flexibilitet ligger i linje med ambitionerna om det livslånga lärandet och den svenska modellen. Till skillnad från den numeriska flexibiliteten bygger den på rörlighet och anpassning inom ramen för bestående anställningsavtal (Rönmar 2007; LO 2013a). Stabila och trygga anställningsförhållanden gör arbetsgivarna mer benägna att satsa på sin personal.

Den funktionella flexibilitetsstrategin har tydliga likheter med fackföreningsrörelsens arbete för att främja trygga och utvecklande jobb. Detta har tydligt uttryckts bland annat genom fackliga strategier för *det goda arbetet* och *det utvecklande arbetet* som konkretiserades på 1980-

¹³ *Funktionell flexibilitet* benämns ibland även intern, kvalitativ eller organisatorisk flexibilitet. *Numerär flexibilitet* benämns ibland extern eller kvantitativ flexibilitet.

och 1990-talet (Abrahamsson & Johansson 2008). Några av de bärande principerna för det goda och utvecklande arbetet är trygga anställningar som en förutsättning för flexibilitet och förändringsvilja, en rättvis fördelning där olika grupper inte ställs mot varandra, ett yrkeskunnande i alla arbeten och att utbildning är en del av arbetet. En del av tryggheten låg i att yrkeskunskaperna skulle vara generella för att undvika inlåsning och försvåra omställning på arbetsmarknaden. En annan viktig del var att arbetet skulle organiseras i grupper så att gemenskap, självkänsla och kompetenser skulle kunna växa. Gruppkonceptet erbjuder fördelar genom sin höga flexibilitet när det gäller att ställa om produktionen.¹⁴

Ett bra komplement till den funktionella flexibiliteten är ett statligt stöd för så kallat korttidsarbete, ibland kallat *temporär flexibilitet*. Det innebär att löntagarnas arbetstid och därmed arbetsgivarnas lönekostnader minskar under en förutbestämd tid, och tillämpas när företagen möter temporära och kraftigt produktionsfall. Då ökar företagets anpassningsförmåga och beredskap mot allvarliga och djupa lågkonjunkturer. När systemet aktiveras kan företagen, istället för att säga upp personal vid arbetsbrist, minska arbetstiden och därmed arbetskraftskostnaderna. Då kan företagen behålla kompetens och vara redo att snabbt dra igång produktionen igen när efterfrågan ökar, samtidigt som uppsägningar och arbetslöshet kan undvikas. Korttidsarbete kan alltså, åtminstone inom vissa branscher, stärka den funktionella flexibiliteten, inte minst om det kombineras med utbildningsinsatser under den aktuella perioden, och minska behovet av numerär flexibilitet (LO 2013a). Det kan därför ha positiva effekter på anställningsformer, löntagarnas kompetensutveckling och trygghet på arbetsmarknaden, även när systemet inte är aktiverat.

Medan anställningsskydd och regleringar ofta ses som hinder för numerär flexibilitet är långsiktiga anställningar och kompetensutveckling en förutsättning för funktionell flexibilitet (Rönnmär 2007; Grönlund 2009). Det finns ett omfattande utrymme för numerär flexibilitet i Sverige (Grönlund 2003; Rönnmär & Numhauser-Henning 2010; Calleman 2011). Arbetsgivarna har stora möjligheter att säga upp personal på grund av arbetsbrist, som alltid utgör saklig grund för uppsägning, och avgöra

¹⁴ En nackdel med grupporganisationen har dock visat sig vara att ett visst personalansvar har förlagts till gruppen. Det har bland annat inneburit att gruppen själv får ta ansvar för att kompensera för kollegors frånvaro.

hur många som ska sägas upp och i vilka delar av verksamheten. Även Bruun (2003) anser att det svenska systemet för uppsägningar på grund av arbetsbrist är arbetsgivarvänligt och inte särskilt dyrt. Rönmar & Numhauser-Henning (2010) menar även att arbetstagarnas vidsträckta arbetskyldighet och en i stor utsträckning fri arbetslednings- och omplaceringsrätt för arbetsgivarna medför ett stort utrymme för funktionell flexibilitet.

Det svenska partssystemet, med information, förhandlingar, medbestämmande och en jämn maktbalans mellan parterna, skapar goda förutsättningar för den praktiska implementeringen av funktionella flexibilitetsstrategier. Det finns behov av, som Rönmar & Numhauser-Henning (2010) uttrycker det, tryggare "yttre" villkor som balanseras med stor "inre" funktionell flexibilitet. Just den kombinationen erbjuder det svenska anställningsskyddet för tillsvidareanställda. Även OECD (1999) lyfter fram ett starkt anställningsskydd kan stärka den funktionella flexibiliteten.

3.4 Lärande arbetsorganisationer och ledarskap

För att stärka det vardagliga och breda lärandet behövs goda arbetsvillkor och trygga anställningar såväl som arbetsorganisationer och ledarskap som genom arbetsmetoder och arbetsuppgifter främjar utveckling i arbetet. En organisation som har utvecklat förmågan att kontinuerligt anpassa eller förändra sig, och som tar tillvara löntagarnas nya kunskaper, brukar beskrivas som en *lärande organisation*. Lärande organisationer är organisationer som lär sig och samtidigt uppmuntrar lärande bland de anställda. En lärande organisation har alltså betydelse för effekten av satsningarna på kompetensutveckling.

För att utveckla lärande organisationer och kontinuerligt lärande i arbetet måste de anställda uppleva att det finns behov, intresse och relevans för ny kunskap (Wolvén 2000). Kunskaper som inte kommer till användning faller snabbt i glömska. De som har fått kompetensutveckling vill använda sin nya kompetens för att utveckla sina jobb och sig själva. Detta måste bejakas i arbetsorganisationen och av ledningen.

Generella trender inom organisationer och ledarskap är decentralisering, slimmade organisationer, outsourcing, entreprenörskap och flexibilitet (Allvin et al 2012). Det gäller såväl privat som offentlig verksamhet.

Sedan 1990-talet har en avmagring av organisationerna pågått som resultat i slimmade organisationer och lean production (mager produktion). Det finns en genuin målkonflikt mellan lean production och lärande organisationer (Lennerlöf 2002; Abrahamsson & Johansson 2008). Med lean production blir det vanligare med så kallat "just in time"-lärande istället för "just in case"-lärande som ligger mer i linje med det livslånga lärandet. För att kunna ta till sig ny kunskap, oavsett i vilken form den förvärvas, behövs utrymme och tid för att pröva nya insikter samt för reflektioner och slutsatser.

Lean production är ogynnsamt för ett utvecklingsinriktat lärande i arbete, bland annat för att det tenderar att splittra arbetsgrupper och arbetsuppgifter i olika delar och att individualisera arbetsmomenten. Alltför slimmade organisationer där arbetsuppgifter har knoppats av till andra företag, försämrar också förutsättningarna för funktionell flexibilitet. Dessutom kan slimmade arbetsorganisationer medföra förluster av erfaren personal samtidigt som risken ökar att utvecklingsmöjligheterna enbart erbjuds kärnan av anställda och inte övriga på arbetsplatsen som räknas till periferin. Det hämmar de senares omställningsförmåga.

En viktig facklig strategi är att hitta vägar för att utveckla lean production i en löntagarvänlig riktning med målsättningen att stärka den funktionella flexibiliteten och därmed det utvecklande, goda, arbetet och det livslånga lärandet.

Arbetsplatslärande förutsätter en kreativ arbetsplats som präglas av delaktighet, rörlighet och nytänkande. Då är det ett hinder för individens lärande och utveckling att många arbetsplatser är enkönade eller könsuppdelade där kvinnor och män har olika arbetsuppgifter (Florén & Wallin 2013). Det gäller både icke-formellt, vardagligt lärande som sker tillsammans med arbetskamrater, och formellt lärande i form av kurser och utbildningsdagar. Därmed skapar könsuppdelade arbetsplatser också hinder för organisationens lärande. Om kön får bestämma vem som gör vad försämrar organisationens utvecklingsmöjligheter och den funktionella flexibiliteten. Genom att försöka avskaffa könsmönster ökar möjligheterna att ta tillvara kompetenser på bästa sätt. Ett ytterligare hinder är hur heltids- och deltidsarbeten fördelas. Ofta befäster detta redan befintliga könsmönster, där fler kvinnor än män arbetar deltid. Deltid begränsar möjligheterna till lärande.

Synen på ledarskap har avgörande betydelse för möjligheten att skapa en lärande organisation. Utvecklingsfrågor måste vara en självklar del av chefernas uppdrag och bör inte delegeras till personalenheter eller liknande. Det finns forskning som visar att effekterna av arbetsplatslärande blir bättre när facket och personalen engageras (Florén & Wallin 2013). Fackförbunden har ofta värdefull erfarenhet av kompetensutveckling på arbetsplatser och deras representanter kan bidra till att medarbetarnas perspektiv tas tillvara.

3.5 Arbetsgivarna har det övergripande ansvaret för kompetensutveckling

Individens kompetens kommer att få en allt större betydelse på framtidens arbetsmarknad samtidigt som ansvaret för detta har flyttats över på den enskilde. Den praxis som har utvecklats i tillämpningen av lagen om anställningsskydd visar att det främst är kompetens som skapar trygghet i arbetet (Calleman 2011). Det blir allt vanligare att företag och organisationer tillför ny kompetens genom andra alternativ än kompetensutveckling av sin personal. Befintliga medarbetare riskerar då att hamna i svåra situationer vid omorganisationer och neddragningar. Det är inte ovanligt att anställda måste lämna sin anställning på grund av kompetensbrist även om det formellt uttrycks som arbetsbrist. Stora kompetensväxlingar kan vara tecken på uteblivna eller misslyckade kompetensstrategier.

Det råder samtidigt ingen tvekan om att det är arbetsgivare som har ansvaret för alla anställdas kompetensutveckling. Arbetsgivarna ska utifrån sin verksamhets behov både använda sig av personalens redan förvärvade kompetenser och kontinuerligt utveckla deras kunskaper. Den kompetensutveckling, inklusive personalutbildning, som är grunden för att arbetstagaren ska klara av sina nuvarande och kommande arbetsuppgifter ska finansieras av arbetsgivaren.¹⁵

Allt färre arbetsgivare lever upp till sitt ansvar. Ansvaret brister framför allt för anställda som räknas till periferin (flexibilitetsreserven). Utvecklingsmöjligheter i arbetet hänger samman med anställningsformen.

15 Vid sidan av arbetsgivarens ansvar att erbjuda alla anställda kompetensutveckling har även individen ett eget ansvar att tillvarata de möjligheter som erbjuds för att utveckla sin kompetens efter kommande kompetensbehov. För arbetstagaren bör det vara självklart att aktivt efterfråga och ha motivation och vilja att delta i kompetensutvecklingsinsatser på arbetet.

Arbetsgivares vilja att finansiera utbildning hämmas av osäkerhet kring om den som genomgår utbildning, eller liknande, kommer att stanna hos arbetsgivaren eller inte. Om en anställd byter arbetsgivare kan investeringarna i utbildning och kompetensutveckling komma någon annan till del. Denna ovilja är av självklara skäl särskilt nära kopplad till visstidsanställda eller andra anställda som fungerar som arbetsgivarens numerära flexibilitet.

Rätten till alla anställdas kompetensutveckling finns reglerad i *Utvecklingsavtalet* mellan Svenskt Näringsliv (dåvarande SAF), LO och PTK från 1985.¹⁶ Det är ett ramavtal där parterna uttrycker en gemensam viljeinriktning när det gäller att utveckla företagets effektivitet, lönsamhet och konkurrenskraft, och skapa förutsättningar för sysselsättning, trygghet och utveckling i arbetet. I avtalet anser parterna att arbetsorganisationen fortlöpande måste utvecklas på alla nivåer för att öka företagets styrka och kompetens, och därigenom bidra till trygghet och sysselsättning. En utveckling av arbetsorganisationen kan exempelvis omfatta produktivetsfrämjande åtgärder, införande av lagarbete, grupporganisation, arbetsväxling eller arbetsutvidgning. Enligt avtalet ska omväxlande och utvecklande arbetsformer eftersträvas så att den enskilde kan öka sina kunskaper och erfarenheter i arbetet, och därigenom kunna få mer krävande och ansvarsfulla arbetsuppgifter. Parterna ger också uttryck för att de anställdas medbestämmande i företaget medför att deras kunskaper och yrkeserfarenheter bättre tillvaratas.

På de flesta avtalsområden finns centrala avtal om kompetensutveckling, men många arbetsplatser saknar lokala överenskommelser och ansvarsfördelningen är ofta otydlig. De centrala avtalen upplevs som ett bra stöd, men utan lokala avtal uppstår ofta brister på arbetsplatsnivå. I praktiken finns det, i strid med utvecklingsavtalets intentioner, mycket små möjligheter för LO-medlemmarna att påverka de satsningar som görs på företagen. Mycket av den kompetensplanering som görs idag präglas av ett ”uppifrån-och-ner-perspektiv” (Svenskt Näringsliv & LO 2011). Det kan bero på att fackklubbarna sällan blir involverade i planering av utbildning och kompetensutveckling, att antalet anställda i företagen ibland är för få, underbemanning, mycket deltidsarbete, få tills-

16 PTK är en samverkansorganisation för 26 fackförbund och representerar 750 000 privatanställda tjänstemän.

vidareanställningar, återinförandet av löpande bandet, eller helt enkelt ointresserade arbetsgivare.

Det är centralt att värna alla löntagares rätt till lärande och kompetensutveckling. Det är särskilt viktigt att nå en högre och jämnare fördelning av utvecklingsmöjligheter för löntagare i olika yrken. Därför är det nödvändigt att förtydliga utvecklingsavtalen med konkreta och ambitiösa utfästelser för att stärka kompetensutvecklingen för breda löntagargrupper, och framför allt att använda avtalen mer än idag. Detta kan bland annat inkludera möjligheten till återkommande utvecklingssamtal där det framtida kompetensbehovet diskuteras gemensamt och en utvecklingsplan utarbetas med en fastslagen minimitid för kompetensutveckling per år för alla anställda. Grundnivåer för resurser och tid för kompetensutveckling borde kunna bekräftas i avtalen.

För att stärka kunskaps- och kompetensutvecklingen för alla löntagargrupper, och därmed förbättra deras omställningsförmåga, måste de fackliga organisationerna stärkas ute på arbetsplatserna. Facket är en naturlig part i förändringsprocesser på företagen, och behöver stärka sitt aktiva deltagande i den lokala arbetsplatsens utveckling. Varje fackförbund bör granska sina kompetensutvecklingsavtal och utifrån förändringar på arbetsmarknaden och hur avtalen fungerar i praktiken hitta strategier för hur avtalen kan stärkas och utvecklas.

Eftersom det är arbetsgivarnas ansvar att säkerställa kontinuerlig kompetensutveckling för hela personalen har inte staten något direkt ansvar för detta. Däremot är det viktigt att staten främjar förutsättningar för arbetsmarknadens parter att avtalsvägen lösa problemet med bristande kompetensutveckling för vissa löntagare.

Debatten om kompetensutveckling som en form av aktiv insats från arbetsgivarna har under lång tid präglats av fokus på personalutbildning och hur formell och informell kunskap ska föras ut till anställda som antas vara i behov av just utbildningsinsatser. Utgångspunkten är inte sällan tjänstemannayrkens arbetsliv och kompetensbehov. Det lyfts ibland fram förslag som går ut på att staten, arbetsgivarna och arbetarna gemensamt ska finansiera en form av kompetensförsäkring för att främja mer och bättre kompetensutveckling i arbetet. Dessa förslag innebär vanligen att löntagarna ska avsätta en del av sitt löneutrymme för att finansiera sin egen kompetensutveckling. LO stödjer inte en lös-

ning där löntagarna måste avsätta delar av löneutrymmet för att finansiera sin kompetensutveckling i själva anställningen och i arbetet. Det finns stora risker, som bland annat denna rapport visar, att en kompetensförsäkring inte kommer alla löntagare till del, trots att den finansieras gemensamt, eller att insatserna inte blir tillräckligt träffsäkra eller effektiva. Satsningar på personalutbildningar är bra, och bör främjas, men för många arbetare är det informella minst lika viktigt.

Det viktigaste staten kan göra är dock att understödja och stärka arbetsmarknadens parter ifråga om utvecklande och hållbara arbeten och lärande organisationer. Det är långsiktigt hållbart och stärker samtidigt både företags och organisationers samt arbetstagares omställningsförmåga i relation till förändrade behov. Staten bör stödja system som utformas så att kompetensutveckling kommer olika löntagargrupper till del på ett likvärdigt sätt, men minst lika viktigt är det att stärka andra former av lärande. LO är positiv till att staten, arbetsgivarna och arbetstagarna hittar lösningar för att underlätta finansieringen av kompetensutveckling, men som inte tas av löneutrymmet.

Statens har också ett indirekt ansvar för kompetensutveckling genom att säkerställa att alla arbetstagare har en god grundläggande gymnasieutbildning. Det är ofta en förutsättning för att kunna lära nytt och ta till sig kompetensutveckling och vidareutbildning i arbetet. Staten ansvarar därmed för de grundläggande byggstenarna i det livslånga lärande.

3.6 Sammanfattande diskussion: Lärandet i arbetet måste stärkas för en god omställningsförmåga bland både företag och anställda

På dagens arbetsmarknad är konkurrensen om jobben hård samtidigt som arbetsinnehåll och kompetenskrav förändras. Det ställer stora krav på arbetskraftens omställningsförmåga. En viktig del i detta är möjligheterna att utveckla kompetenser och kunnande i anställningen och i arbetet. Kontinuerlig kompetensutveckling och lärande i arbetet är avgörande för att kunna fortsätta utföra sina arbetsuppgifter på den befintliga arbetsplatsen, men också nödvändig för möjligheterna att byta arbetsgivare och hitta ett nytt jobb om det behövs. Kompetensutveckling underlättar arbetskraftens rörlighet och omställning till nya kompetenskrav på arbetsmarknaden.

Tyvärr har kompetensutvecklingen inte ökat i takt med lärandets betydelse på arbetsmarknaden. För många löntagare förändras tyvärr arbetslivet mot mer kortsiktigt än långsiktigt lärande. Dessutom är kompetensutvecklingsinsatserna är mycket skevt fördelade bland olika löntagargrupper. Dels fördelas möjligheterna till personalutbildning mycket ojämnt, dels organiseras arbetet ibland på så sätt att delar av personalen inte får möjligheter att lära mer och lära nytt.

En förklaring till de stora skillnaderna mellan olika löntagargrupper när det gäller utvecklingsmöjligheter, och därmed också omställningsförmåga, är arbetsgivarnas uttalade behov av numerär flexibilitet för att anpassa sig till en föränderlig omvärld. Det innebär att en del av personalen, som tillhör kärnan, erbjuds trygga tillsvidareanställningar med goda utvecklingsmöjligheter, medan den grupp som anses höra till periferin istället får kortare, otrygga visstidsanställningar med inga eller begränsade möjligheter till kompetensutveckling. Den grupp som har störst omställningsbehov på grund av korta och otrygga anställningar har därför ofta sämre omställningsförmåga. Då förskjuts tryggheten på arbetsmarknaden från anställningen i sig till individens egen kompetens. I vilken utsträckning olika löntagargrupper erbjuds kompetensutveckling speglar därför den framväxande polariseringen på arbetsmarknaden. Det medför växande problem och utmaningar för de fackliga organisationerna.

Det är olyckligt om arbetsgivarnas egen omställningsprocess, i takt med att omvärlden förändras, bygger på att befintlig personal sägs upp och ny personal med "rätt" kompetens anställs. Det stärker inte företagens långsiktiga utvecklingspotential eller deras konkurrenskraft. För arbetstagarna medför det upprepade och "onödiga" perioder av omställning, till exempel i det reguljära utbildningssystemet eller som deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som de själva helt och hållet måste ansvara för. Tyvärr går utvecklingen mot allt mer individuellt ansvar för omställning och kompetensutveckling i och utanför anställningen.

Den informella kunskapen som kommer från det faktiska arbetet tillsammans med andra, inklusive dokumentation och validering, är billigare för arbetsgivarna än satsningar på personalutbildning. Därför bör det inte uppstå ovilja att erkänna denna kunskap även om det finns risker att den i framtiden kan komma att användas av andra arbetsgivare, så som kan vara fallet med satsningar på personalutbildningar.

Det finns olika former av flexibilitet och valet av flexibilitetsstrategi påverkar arbetstagarnas omställningsbehov och omställningsförmåga. Det är en viktig utmaning att främja en positiv flexibilitet för både arbetsgivare och arbetstagare. Den funktionella flexibiliteten bygger på lärande organisationer och goda möjligheter till kompetensutveckling och lärande i arbetet, och de anställdas förmåga att byta arbetsuppgifter vid behov. Den funktionella flexibilitetsmodellen har på så sätt en tydlig koppling till det framväxande kunskapssamhället och stärker därför löntagarnas omställningsförmåga och den förebyggande arbetslinjen. Denna form av flexibilitet bör omfatta betydligt fler anställda än idag.

Genom funktionell flexibilitet, inklusive ett system för korttidsarbete, flyttar arbetskraftens omställningsbehov och omställningsförmåga från arbetsmarknaden in på arbetsplatserna och arbetsorganisationerna. Men idag försöker många arbetsgivare istället möta globaliseringen och framtida kriser på motsatt sätt – genom kostnadssänkningar, rationaliseringar, numerär flexibilitet och otrygghet.

På en arbetsmarknad med en relativt sammanpressad lönestruktur bör arbetsgivares incitament att satsa på anställdas utbildning vara betydligt större än på en oreglerad arbetsmarknad med stora löneskillnader och otrygga anställningskontrakt. En mer avreglerad arbetsmarknad bidrar därför inte till bättre förutsättningar för lärande. Därför är kollektivavtal och regleringar av anställningsförhållanden oerhört viktigt. Stabila och långsiktiga anställningsförhållande ökar arbetsgivarnas benägenhet till långsiktiga investeringar i personalutbildning och kompetensutveckling. Trygga anställningsförhållanden ökar också de anställdas motivation att delta i utvecklingsinsatser och att dela med sig av sin kompetens till andra på arbetsplatsen.

Arbetsmarknadens parter kan också göra mycket mer för att underlätta kompetensutveckling. Det centrala utvecklingsavtal som finns idag, från 1985, tycks inte i tillräcklig omfattning implementeras på lokal nivå. Det är viktigt att värna allas rätt till lärande och utveckling och särskilt värna de grupper som får minst. Därför bör parterna överväga att förtydliga avtalet med konkreta och ambitiösa utfästelser för att stärka kompetensutvecklingen för breda löntagargrupper. Parterna lokalt har ett stort ansvar för att medel som utformas och resurser som ställs till förfogande verkligen omsätts i breda och effektiva insatser för kompetensutveckling.

Det som har varit styrkan i den svenska modellen historiskt, att parterna tar ansvar för utveckling och förnyelse, måste nu tas till vara på kompetensutvecklingsområdet och i frågor som rör utvecklingen av lärande organisationer. Här är det viktigt med nya fackliga strategier som flyttar fram löntagarnas positioner på ett område som båda parter långsiktigt kan vinna på. Använd arbetsplatserna på ett sådant sätt att de bryter könsstereotyper.

Med trygghet i förändring som utgångspunkt i diskussioner om kraven på ökad flexibilitet vidgas fokus från arbetsgivarnas möjligheter att snabbt säga upp personal, till att inkludera hela arbetsplatsen och hur väl omställningen mellan olika jobb fungerar. Då innefattar diskussionen också frågor om arbetsorganisation, ledarskap och förutsättningar för utveckling av arbetsplatserna. Då kan både numerär och funktionell flexibilitet hanteras.

4. Trygga jobb lägger grunden för god omställningsförmåga

UTVECKLINGEN MOT FLER otrygga anställningar gör att polariseringen på arbetsmarknaden växer. Visstidsanställda får till exempel mer rutinar-tade och standardiserade arbetsuppgifter med begränsad kompetensutveckling, vilket riskerar leda till inlåsning i jobb med sämre villkor. Fast anställda, som ofta har mer varierade och utvecklande arbetsuppgifter, har en starkare position på arbetsmarknaden.

De otrygga anställningarna är inte längre en oväsentlig del av det totala antalet anställda. Därför blir det allt viktigare att problematisera och belysa om, och på vilket sätt, otrygga anställningar leder till trygga anställningar. Det har betydelse framför allt för den enskilde, men också för arbetsmarknadens funktionssätt och för samhället i stort.

Otrygga anställningsvillkor minskar både anställdas och arbetsgivares benägenhet att satsa på kompetensutveckling. I förlängningen leder detta till en arbetsmarknad där otrygga anställningar bidrar till arbetsgivarens numerära flexibilitet när det gäller anpassningen av antalet sys-selsatta och arbetade timmar. Det bidrar inte till ett arbetsliv där förmågan till omställning och förnyelse stärks.

Ett allt viktigare omställningsbehov är att kunna gå från otrygga till trygga anställningar. Det är oacceptabelt att arbetsmarknaden delas upp så att vissa löntagare har otrygga anställningar och andra trygga anställningar. Utmaningen ligger i att de otrygga anställningarna inom en rimlig tid måste fungera som en språngbräda till trygga anställningar. Detta kapitel är nära kopplat till kapitel 3, om kompetensutveckling och lärande i arbetet som en hörnpelare för omställning i arbetslivet.

4.1 Otrygga anställningar – vilka är de?

Det finns flera faktorer som innebär att vi definierar en anställning som otrygg. Vår utgångspunkt här är löntagarnas omställningsbehov och omställningsförmåga. Omställningsförmågan bygger till stor del på kompetensutveckling och lärande i arbetet, under hela arbetslivet. Förmågan till omställning är därmed nära kopplat till livslångt lärande. Vi menar därför

att en otrygg anställning är en anställning med inga eller kraftigt begränsade utvecklingsmöjligheter. Dessa otrygga anställningar är inte sällan tidsbegränsade anställningar, ofta med mer eller mindre styrda och rutinmässiga arbetsuppgifter. Trygga anställningar har däremot *utvecklingsmöjligheter* och innefattar tillgång till kompetensutveckling, lärande, ansvar, delaktighet och inflytande över arbetet, arbetstider och arbetsmetoder.

Vår definition innebär alltså att alla typer av tidsbegränsade anställningar inte kan anses vara otrygga eftersom vissa omfattar utvecklingsmöjligheter. Av samma skäl kan inte alla tillsvidareanställningar anses vara trygga anställningar eftersom de inte alltid erbjuder tillräckligt stora inslag av exempelvis utbildning och andra former av lärande i arbetet (se kapitel 3). Det finns med andra ord en viss överlappning mellan tillsvidareanställda och visstidsanställda i termer av otrygga och trygga anställningar.

Det är framför allt löntagarnas utbildningsnivå och kön som förklarar skillnader i tillgång till bland annat utbildning på betald arbetstid och annan kompetensutveckling. Det är ett välkänt och etablerat mönster att LO-kollektivet i lägre grad än både TCO- och Saco-grupperna i lägre grad får del av utbildningsinsatser. Möjligheter att delta i personalutbildning ökar också med anställningstiden hos samma arbetsgivare.

Kompetensutveckling i form av personalutbildning är, som framkommit av kapitel 3, endast en del av lärandet i arbetet. Lärande som sker i samarbete och tillsammans med andra i vardagen på jobbet, är för många betydligt viktigare men är ofta mer "osynligt" för dem utanför arbetsgruppen och arbetsplatsen. Det dokumenteras eller erkänns sällan, men är samtidigt kanske det vanligaste lärandet inom många LO-yrken.

Både svenska och internationella studier visar att utvecklingsmöjligheter i arbetet, och därmed mycket av det livslånga lärandet och omställningsförmågan, hänger samman med anställningsformen. Personer med visstidsanställningar har oftast sämre utvecklingsmöjligheter än tillsvidareanställda (Kantelius 2010). Detta beror på att visstidsanställda i högre grad än andra kommer in för att lösa temporära uppgifter, ofta av enkla karaktär. Därmed får de inte del av upplärning eller möjligheter till vidareutbildning. Dessutom finns det en risk att företagen strävar efter att förkorta upplärningstiderna för att utföra olika arbetsmoment, det vill säga i praktiken urholka jobbets kvalitet när man i hög grad förlä-

tar sig på tillfälligt rekryterad arbetskraft. Det verkar ligga i den tidsbegränsade anställningens natur att arbetsgivare inte är särskilt benägna att satsa på kompetenshöjande utbildningsinsatser, eftersom de inte själva, utan kanske någon annan, kommer att dra nytta av investeringen (Wikman 2002). Från Sekos medlemsundersökning 2013 (Ödebrink 2013) kan följande citat illustrera detta:

Jag kommer ihåg när jag jobbade extra. De brydde sig inte. De ville inte lära ut vissa saker (Medlem i Seko).

Skillnaden i ansvar och kompetensutveckling mellan behovsanställda, som tillhör dem med mest lösliga anställningsförhållanden, och övriga är stor (Wikman 2002). Skillnaderna kvarstår även när hänsyn tas till andra centrala variabler som utbildningskrav, lärotidskrav, ålder, socioekonomisk grupp, kön, anställningstid på arbetsplatsen och tid i yrket. Det stärker bilden av att det är anställningsformen i sig som har betydelse för ansvars- och kompetensutvecklingsmöjligheter.

Detta bekräftas även av Kommunals och Sekos medlemsundersökningar. Nästan hälften av Kommunals tidsbegränsat anställda medlemmar har varken fått löne- eller kompetensutveckling under tiden som visstidsanställda (Ölmebäck 2011). Bland Sekos tidsbegränsat anställda medlemmar i telekombranschen har 40 procent inte fått kompetensutveckling under den tid de varit tidsbegränsat anställda (Ödebrink 2013). Istället får den tidsbegränsat anställde ofta hoppa in när den ordinarie personalen får kompetensutveckling:

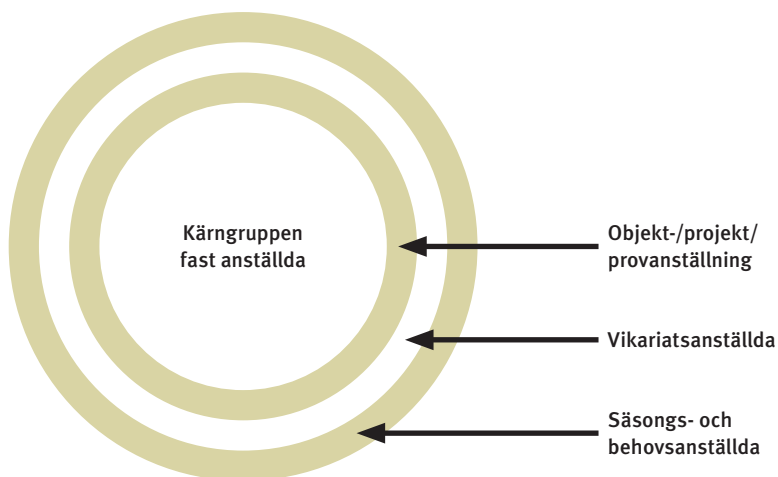
Jag blir alltid den som inte får åka på konferenser, utbildningar och föreläsningar (Medlem i Kommunal).

4.1.1 Olika grader av otrygghet i anställningen

Forskning visar alltså överlag på att uppdelningen i fasta och tidsbegränsade anställningar i grunden påverkar graden av otrygghet och trygghet i arbetet. Samtidigt finns stora skillnader med avseende på otrygghet och trygghet inom gruppen som har tidsbegränsade anställningar.

Aronsson et al (2000) rangordnar olika anställningsformer efter anställningens varaktighet, utbildningskrav, tillgång till lärande, besluts-

Figur 4.1 Anställningsformer i en centrum-periferimodell



Källa: Aronsson et al (2000).

inflytande, chefsstöd och hälsa. Författarna menar att skillnaderna mellan de olika anställningsformerna är av den art och omfattning att de bildar en tydlig centrum-periferistruktur. Figur 4.1 illustrerar anställningsformers placering i modellen. Ju längre från centrum (kärngruppen) anställningsformen är positionerad desto sämre är anställningsformen utifrån varaktighet, utbildning, lärande, chefsstöd, inflytande och hälsa. Kärngruppen har bäst villkor utifrån dess aspekter och placeras därför i mitten av cirkeln.

Enligt Aronsson et als modell har objekts-, projekts- och provanställda större inflytande och bättre möjligheter till lärande och utveckling i arbetet än andra grupper av tidsbegränsat anställda. Behovs- och säsongsanställda har de mest begränsade och sämsta möjligheterna till och lärande och utveckling i arbetet. Vikariat intar en mellanposition (Aronsson et al 2000; Aronsson et al 2002; Walleto 2005).

Aronsson et al (2000) betonar att kvinnor är kraftigt överrepresenterade i anställningsformerna behovs- och vikariatsanställda, som är mest

utsatta när gäller anställningens varaktighet, utbildning, lärande, beslutsinflytande, chefsstöd och hälsa. Den ökande andelen tidsbegränsade anställningar har en tydlig köns- och jämställdhetsdimension. Kvinnor i tidsbegränsade anställningar får del av mindre kompetensutveckling än män i motsvarande anställningsformer. Walette (2005) visar också att utrikes födda i tidsbegränsade anställningar får mindre kompetensutveckling än inrikes födda i motsvarande anställningar. Vidare tycks den med både kort utbildning och tidsbegränsad anställning få mindre kompetensutveckling än långt utbildade med tidsbegränsad anställning. Deltidsanställda missgynnas också jämfört med anställda på heltid (Walette 1999).

I en studie över situationen för montörer i tillverkningsindustrin framgår att inhyrd arbetskraft generellt har sämre utvecklingsmöjligheter och lägre "anställningsbarhet" än företagets egen personal (Kantelius 2010). Det ligger i inhyrningens natur att den inhyrda personalens kompetensutveckling begränsas till de kunskaper som behövs för att göra ett gott dagsverke. Många bemanningsanställda vittnar också om att de inte har inflytande över sina arbetsuppgifter. En majoritet tror dessutom att de skulle ha större möjlighet till inflytande på arbetsplatsen om de varit anställda direkt hos kundföretaget (LO 2012).

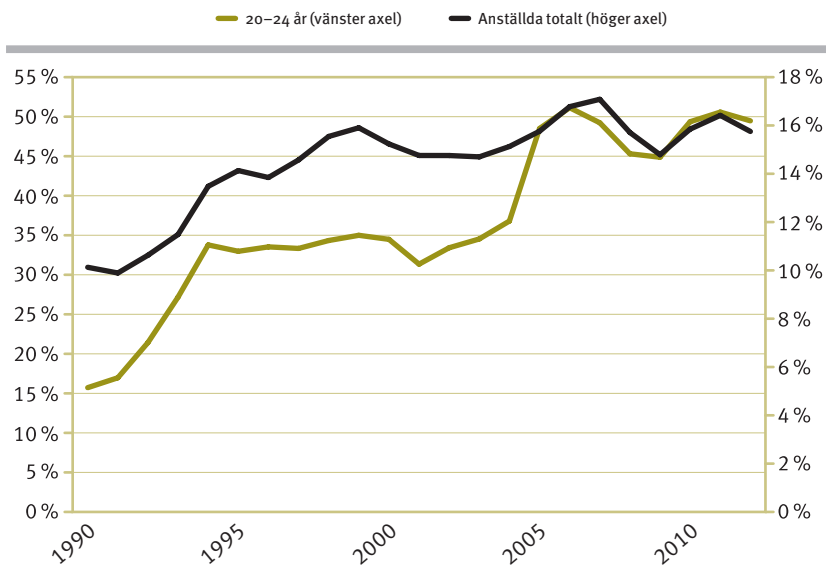
Stora skillnader mellan olika typer av anställningsformer på arbetsmarknaden driver fram en polarisering mellan löntagargrupper. För somliga innebär korta och tidsbegränsade anställningar otrygghet och bristande kompetensutveckling som har en negativ påverkan på det fortsatta arbetslivet. För andra (ofta högutbildade) med kompetenser som efterfrågas även utanför det enskilda företagen innebär täta arbetsgivarbyten en strategi för den fortsatta karriären. En uppluckring av anställningarna mot oreglerade och kortvariga relationer behöver inte vara synonymt med en försämring för alla löntagare, snarare rör det sig om en polarisering mellan olika anställningsformer och därmed mellan olika löntagare.

4.2 Utvecklingen av tidsbegränsade anställningar

Alla tidsbegränsade anställningar är, som beskrivits ovan, inte otrygga, och alla otrygga anställningar är inte tidsbegränsade. Det finns även tillsvidareanställningar kan ses som otrygga. Men de flesta otrygga anställningar är tidsbegränsade.

Diagram 4.1 Andel tidsbegränsat anställda, 1990–2012

20–24 år respektive anställda totalt



Källa: SCB (AKU).

Andelen tidsbegränsade anställningar ökar på svensk arbetsmarknad. Under perioden 1987 till 2012 har andelen tidsbegränsade anställningar ökat trendmässigt i Sverige. Den största ökningen har skett bland unga vuxna mellan 20 och 24 år.¹⁷ Under 2012 var sammanlagt i genomsnitt 643 000 personer visstidsanställda.

Enligt Globaliseringsrådet (2009) tycks länder som Sverige, med stora skillnader i anställningsskyddet mellan tillsvidareanställda och visstidsanställda, har upplevt en större ökning av tidsbegränsade anställningskontrakt än andra länder sedan 1990-talets början.

De tidsbegränsade anställningarna drabbar olika löntagargrupper olika. Överlag är fler arbetare än tjänstemän tidsbegränsat anställda, 19 procent för arbetare och 11 procent för tjänstemän 2011. Bland unga vuxna (20–24

¹⁷ Andelen tidsbegränsade anställningar av anställda totalt påverkas dock av konjunktursvängningar.

år) har mer än hälften av alla anställda en tidsbegränsad anställning. Även i åldersgruppen 25–34 år är andelen förhållandevis hög, men faller därefter till lägre nivåer bland de lite äldre grupperna (SCB). Tillgänglig SCB-statistik visar att ålder, klass, kön och utländsk bakgrund har stor betydelse för vilken anställningsform arbetssökande erbjuds. Yngre, kvinnor och utrikes födda är överrepresenterade i visstidsanställningar (Larsson 2011).

Anställningsskyddet och tidsbegränsade anställningsformer

Anställningsskyddet är till för att motverka att anställda sägs upp på godtyckliga grunder. De lagar och regler som finns på arbetsmarknaden ska medverka till en balanserad intressevägning mellan arbetsgivare, arbetstagare och stat.

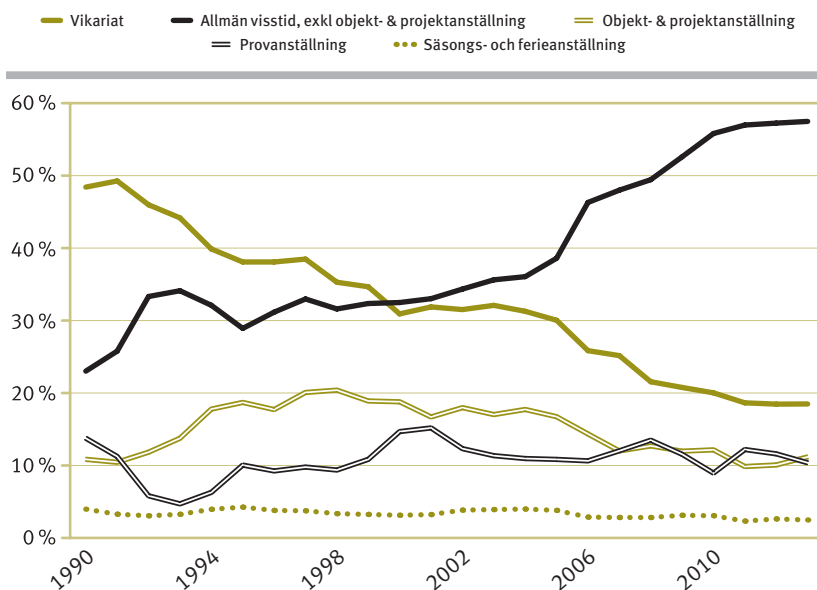
Enligt lagen om anställningsskydd, Las, finns från 1 juli 2007 fem former av tidsbegränsade anställningar: allmän visstidsanställning, vikariat, säsongs- och provanställning samt för arbetstagare som har fyllt 67 år. Såväl projekt- och objektsanställningar som tillfälliga timanställningar och så kallade behovsanställningar är former av allmän visstidsanställning. Behovsanställningar regleras också i vissa kollektivavtal, vilket är ett resultat av den dispositiva lagstiftningen (Larsson 2011; SFS 1982:80).

Den allmänna visstidsanställningen infördes av den borgerliga regeringen 2007, men den har använts redan innan. Syftet var att öka arbetsgivarnas numerära flexibilitet och därmed öka deras vilja att anställa (Prop. 2006/07:111). Den allmänna visstidsanställningen innebär att arbetsgivare inte behöver ange särskilda skäl för att använda en tidsbegränsad anställning under en period av två år.

Sverige är det OECD-land där skillnaderna i anställningsskydd mellan tillsvidareanställda och visstidsanställda är som störst. För tillsvidareanställda är anställningsskyddet betydligt starkare än för den visstidsanställda som har ett betydligt svagare anställningsskydd än i de flesta andra OECD-länder. Ett mer strikt anställningsskydd kan medföra positiva produktivitetseffekter genom ökade incitament för arbetsgivarna att investeringar i anställdas kompetensutveckling och för att förvärva företagsspecifik kompetens (Globaliseringsrådet 2009). Anställningsskyddet handlar således om en avvägning där såväl samhällsekonomiska, företagsekonomiska, personliga som sociala aspekter bör vägas in.

Diagram 4.2 Olika former av tidsbegränsade anställningar, kv 1, 1990–2013

Andel av totalt antal tidsbegränsade anställningar



Källa: SCB (AKU), egen beställning.

Av de tidsbegränsade anställningarna är det tydligt att den så kallade allmänna visstiden ökat mycket kraftigt under de senaste åren. Detta är en anställningsform som i dagsläget är mest flexibel för arbetsgivare, då den kan användas utan särskild motivering. Ett vikariat kräver till exempel att vikarien ersätter en redan anställd.

Ett alternativ för arbetsgivarna att anställa personer på kortare tidsbegränsade anställningar är att hyra in personal från bemanningsföretag. Anställda vid bemanningsföretag har vanligen tillsvidareanställningar. De är dock generellt otryggare än andra tillsvidareanställningar eftersom de vanligen inte lika utvecklingsgenererande. Att vara anställd i bemanningsföretag ses inte här som en trygg anställning, även om den är fast. Det är inte ovanligt att det är ensidiga och monotona arbetsuppgifter med begränsade utvecklingsmöjligheter och lärande i arbetet som präglar jobb i bemanningsbranschen.

Offentlig upphandling, det vill säga privata företag som utför offentligt finansierade tjänster, blir allt vanligare. I någon mån går det att likna vid inhyrning av arbetskraft, och det påverkar anställningstryggheten. Offentligt finansierade tjänster sker på kontrakt som enbart löper över ett visst antal år. Det gör att det finns en ökad risk för otrygga anställningar i upphandlade verksamheter. Arbetsgivare som är osäkra på om verksamheten kommer att fortsätta gör rimligen mindre långsiktigt investeringar i anställda än andra. Dessutom blir anställningsförhållandena mer osäkra då personalen inte vet om de får fortsätta vid byte av utförare. Det finns exempel där hela personalstyrkan blivit uppsagd vid varje ny upphandling.

4.2.2 Löntagarna vill ha trygga anställningar

Det hävdas ibland att löntagare, och inte minst unga vuxna, uppskattar tillfälliga anställningar eftersom de inte vill binda sig vid ett fast arbete. Det är en myt. Flera studier visar att så inte är fallet. I undersökningar som genomförts av SCB framkommer till exempel att 96 procent av befolkningen hellre vill ha fasta än tillfälliga anställningar. Att de allra flesta föredrar fasta anställningar gäller oberoende av kön och ålder.

Larsson (2011) visar att en klar majoritet, 78 procent, av dem som har en tidsbegränsad anställning hellre skulle ha en fast anställning. Störst är andelen bland LO-anslutna med 86 procent. Detta indikerar att en tidsbegränsad anställning i något större utsträckning upplevs som negativ för arbetare, men andelarna är höga även för TCOs (84 procent) och Sacos medlemmar (81 procent).

Ungdomsstyrelsen (2007) har frågat unga mellan 16 och 29 år om vilka egenskaper i arbetet de anser vara viktigast. De fyra egenskaper som anges i störst utsträckning är *trevliga arbetskamrater*, *bra chef/ledning*, *bra arbetsmiljö* och *fast anställning*. En betydligt större andel unga anger dessutom att det är mycket viktigt med fast anställning 2007 än 2002. I åldrarna 25–29 år ses fast anställning som viktigare än bland unga under 25 år.

Även medlemsundersökningar gjorda av Kommunal och Seko bekräftar detta. Många har haft tidsbegränsade anställningar under flera år, men de flesta vill ha en fast anställning. I Kommunals undersökning vill 70 procent ha en fast anställning. Motsvarande siffra i Sekos medlemsundersökning är 90 procent. En fast anställning upplevs av många

som ett kvitto på att de är uppskattade och värdesätts av arbetsgivaren, och att det får dem att känna sig som en i laget på riktigt (Ölmebäck 2011; Ödebrink 2013).

Vidare säger 80 procent av de tillfrågade Seko-medlemmarna att de under de närmsta två åren vill stanna kvar på sin nuvarande arbetsplats. De hoppas få en tillsvidareanställning och möjlighet att utveckla sig inom företaget. Drömmen för det flesta är att utvecklas både kompetensmässigt och socialt, att ha fasta rutiner och att kunna försörja sig själv och att bidra till samhället genom sitt arbete. Det illustreras av följande citat:

Ja, om jag får drömma så har jag en fast anställning på något annat kundtjänstföretag. Skulle stanna där jag var, om det fanns möjlighet till fast anställning (Medlem i Seko).

Ett drömjobb för mig vore ju egentligen att ha jobb måndag till fredag 8–17, det vill jag ju helst ha... (Medlem i Seko).

4.3 Är tidsbegränsade anställningar en språngbräda till fasta anställningar?

Arbetsmarknaden kan alltså delas upp i en kärnmarknad (primär) och en perifer arbetsmarknad (sekundär). Kärnan präglas av kvalificerade arbeten med goda och trygga anställningsvillkor. Den perifera arbetsmarknaden präglas av arbeten med lägre kvalifikationer sämre löner, sämre anställningstrygghet och sämre utvecklingsmöjligheter. Om rörligheten mellan den primära och den sekundära arbetsmarknaden är liten finns en risk att löntagare låses in i den sekundära arbetsmarknaden, utan reella förutsättningar att förändra sin arbets- och livssituation (Kantelius 2012).

Det finns viss förståelse från löntagarnas sida att otrygga anställningar kan vara nödvändiga, men att det måste vara under en begränsad tid. När Seko frågade sina medlemmar ansåg de flesta unga vuxna, upp till 30 år, att det är acceptabelt med en otryggare situation under en viss tid; medan de etablerar sig på arbetsmarknaden och lär sig arbetet. De uttrycker även förståelse för att arbetsgivaren har ett behov av att pröva dem om de ska komma ifråga för en tillsvidareanställning i företaget (Ödebrink 2013).

Det är när löntagare tvingas till osäkra anställningsförhållanden under längre tid som de allvarliga problemen uppstår. Då blir den ekonomiska otryggheten påtaglig och det påverkar i sin tur exempelvis möjligheter att få lån till eller att hyra bostad. Då ökar stressen över arbets- och livssituationen. Intervjuade Seko-medlemmar vittnar om att de aldrig kan slappna av, att de känner sig pressade att alltid prestera maximalt eftersom de uppfattar att de annars riskerar att inte få fortsatta korttidskontrakt. Av Sekos medlemmar svarar 40 procent att anställningsformen påverkar deras relation till sin chef och till sina kollegor. De otryggt anställda vet att de tillhör arbetsgivarens flexibilitetsreserv och att de kommer få lämna sina anställningar först om arbetsgivaren måste säga upp personal.¹⁸ Det kan i sig leda till växande svårigheter att hävda sig på arbetsmarknaden:

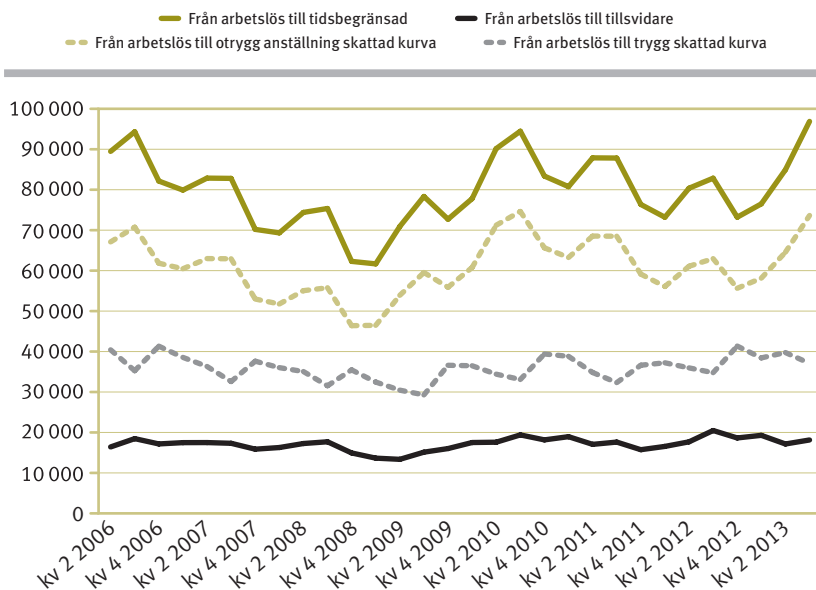
Jag vågar inte riktigt säga vad jag tycker och tänker eftersom jag är rädd att förlora en eventuell fast anställning (Medlem i Kommunal).

Wikman (2002) studerar inlåsnings effekter i tidsbegränsade anställningar. Ett givet resultat är att de flesta tillfälligt anställda inte kvarstår i tillfälliga anställningar hela yrkeslivet. Däremot tar det lång tid att få en fast anställning, och för många är processen trög. Det är troligt dessa problem ökar i takt med andelen tidsbegränsade anställningar på arbetsmarknaden. Wikman ser bland annat trögheten som en konsekvens av bristande möjligheter för tillfälligt anställda att hänga med i lärande och utveckling i arbetet. På grund av lös anknytning till olika arbetsplatser är möjligheterna att skaffa sig erfarenhet och kunskap begränsade, och ansvar och utmaningar är inte desamma som för fast anställda.

Det finns andra studier som visar att tidsbegränsade anställningar ibland leder till en starkare position på arbetsmarknaden jämfört med arbetslöshet. Exempelvis visar en holländsk studie att tidsbegränsade anställningar generellt förkortar tiden i arbetslöshet (de Graaf-Zijl et al 2009). Enligt Håkansson (2001) var tidsbegränsat anställda i betydligt större utsträckning reguljärt sysselsatta efter fyra år jämfört med

¹⁸ Det finns även forskning som visar att osäkra anställningar leder till sämre hälsa och minskat välmående hos de anställda (se exempelvis Karlsson 2006).

Diagram 4.3 Flöden från arbetslöshet till otrygga och trygga anställningar, kv 2 2006–kv 3 2013 Glidande medelvärde 3 kvartal. Båda könen, 15–74 år



Källa: SCB (AKU) samt egna bearbetningar.

Not: 24 procent, 19 080 till antalet, av de tidsbegränsat anställda, perioden 2006 till 2012, utgörs av prov-, projekt- och objektanställda. Vi karakteriserar dessa som trygga tidsbegränsade anställningar. För att få en mer rättvisande bild av antalet arbetslösa som går till otrygga respektive trygga anställningar räknas därför dessa 24 procent av från kategorin "från arbetslös till tidsbegränsad" och läggs till kategorin "från arbetslös till trygg". Därmed genereras en skattning av antalet arbetslösa som går "från arbetslös till otrygg anställning" respektive "från arbetslös till trygg".

en kontrollgrupp med arbetslösa. Men jämfört med fast anställda löper tidsbegränsat anställda betydligt större risk att bli arbetslösa.

På svensk arbetsmarknad pågår ett ständigt flöde på arbetsmarknaden mellan arbetslöshet, tidsbegränsade och fasta anställningar. I genomsnitt gick cirka 96 000 arbetslösa till anställning varje kvartal mellan andra kvartalet 2006 och tredje kvartalet 2013. Den största andelen, i genomsnitt cirka 79 500 eller 83 procent, gick från arbetslöshet till en tidsbegränsad anställning.

Mellan det första kvartalet 2006 och det tredje kvartalet 2012 hade i genomsnitt 24 procent av alla tidsbegränsat anställda sådana anställ-

ningar som ligger närmare kärnan, det vill säga prov-, projekt- och objektanställda (se figur 4.1 och diagram 4.2 ovan). Dessa anställningsformer liknar i mångt och mycket tillsvidareanställdas ifråga om utvecklingsmöjligheter i arbetet. Därför har vi kompletterat diagram 4.3 med skattningar som tar fasta på vår bredare definition av trygga och otrygga anställningar.¹⁹ Med den omarbetningen minskar antalet som går från arbetslöshet till en otrygg anställning från 79 500 till i genomsnitt cirka 61 000 varje kvartal. Vidare gick knappt 36 000 från arbetslöshet till fasta, trygga, anställningar.

Under samma period gick i genomsnitt 70 000 tidsbegränsat anställda till tillsvidareanställning varje kvartal. Samtidigt gick ungefär 47 500 tidsbegränsat anställda till arbetslöshet varje kvartal. Det är således vanligare att gå från tidsbegränsad anställning, inklusive provanställningar, till tillsvidareanställning än från tidsbegränsad anställning till arbetslöshet.

Med samma skattning av otrygga och trygga jobb som i diagram 4.3 ovan, får vi dock en mer rättvisande bild. Den visar att knappt 54 000 otryggt anställda går till trygga anställningar (i genomsnitt per kvartal). Enligt vår definition av en otrygg anställning, leder tidsbegränsade anställningar därmed ungefär lika ofta till arbetslöshet som till trygga anställningar: 47 500 går till arbetslöshet och 54 000 går till trygga anställningar per kvartal. Samtidigt är det nästa lika många (46 000 personer) som går från en trygg till en otrygg anställning varje kvartal.²⁰

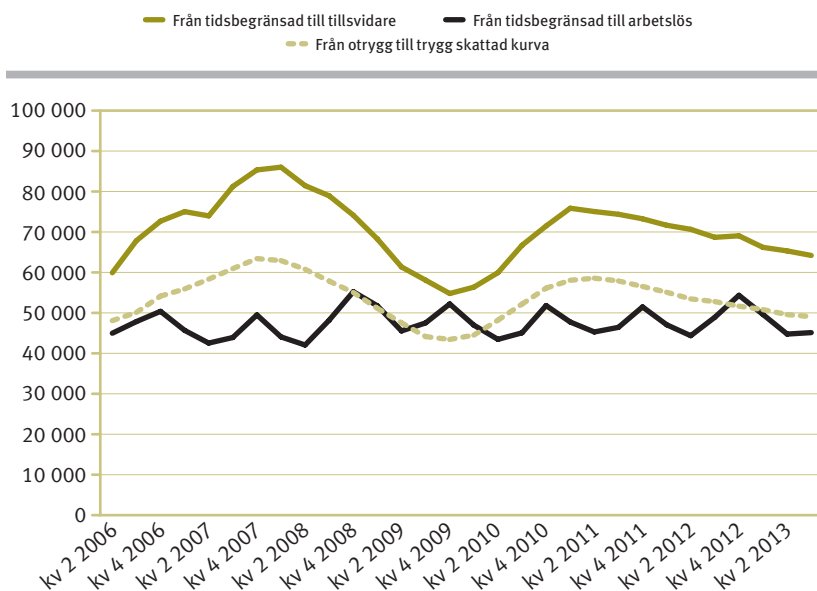
Håkansson (2001) analyserade möjligheterna att gå från en tidsbegränsad anställning till en tillsvidareanställning. Håkanssons studie visade då att provanställda i mycket stor utsträckning övergick till fast jobb: 75 procent av provanställningarna ledde till en tillsvidareanställning inom två år. Behovs-, säsongs- och ferieanställda hade sämst övergång till fasta anställningar. Bland behovs- (och säsongs-)anställda hade knappt 33 procent övergått till tillsvidareanställning inom två år. Vikariat och objekts-/

19 Detta kan dock inte göras på motsvarande sätt för dem som går till fasta anställningar i bemanningsföretag. Det torde dock inte påverka statistiken särskilt mycket eftersom bemanningsanställda är en mycket liten andel av totalt antal anställda.

20 Enligt SCB gick i genomsnitt (under perioden kv 1 2006 till kv 3 2012) 19 500 individer varje kvartal från tillsvidareanställning till arbetslöshet. Under samma period gick i genomsnitt 35 000 individer från tillsvidareanställning till tidsbegränsad anställning. Vid borttagande av de 24 procent tidsbegränsade anställningar med utvecklingsmöjligheter, gick istället 26 500 individer från trygg tillsvidareanställning till otrygg tidsbegränsad anställning. Totalt gick därmed i genomsnitt 46 000 individer (19 500 + 36 500) från trygg till otrygg anställning samt från trygg anställning till arbetslöshet varje kvartal under ovanstående period.

Diagram 4.4 Flöden från tidsbegränsad anställning till tillsvidareanställning och arbetslöshet, kv 2 2006–kv 3 2013

Glidande medelvärde 3 kvartal. Båda könen, 15–74 år



Källa: SCB (AKU) samt egna beräkningar.

Not: 24 procent, 19 080 till antalet, av de tidsbegränsat anställda, perioden 2006 till 2012 utgörs av prov-, projekt- och objektanställda. Vi karakteriserar dessa som trygga tidsbegränsade anställningar. Det gör att cirka 54 000 ottyggt anställda varje kvartal i genomsnitt går till trygg anställning (tillsvidareanställning).

projektanställningar ledde till viss del vidare till tillsvidareanställning, men dessa grupper är också till viss del rörliga, det vill säga de går från vikariat till vikariat eller från projekt till projekt. Ungefär 40 procent av vikarierna och de objekts-/projektanställda hade övergått till tillsvidareanställning inom två år. Det innebär alltså, trots att de projektanställdas villkor på många sätt liknar de tillsvidareanställdas, att projektanställning inte i särskilt stor utsträckning leder till fasta anställningar.

Nära 50 procent av alla tidsbegränsat anställda män får en tillsvidareanställning inom två år (Håkansson 2001; Walleto 2005). Motsvarande andel bland kvinnorna är knappt 33 procent. Störst är skillnaden för

projektanställda där nästan dubbelt så många män som kvinnor övergår till fast jobb. Att tidsbegränsade anställningar fungerar som språngbräda in på arbetsmarknaden gäller alltså i större utsträckning för män än för kvinnor. Även i åldersgruppen 25 till 44 år är det mer sannolikt, än för andra åldersgrupper, att gå från tidsbegränsad till fast anställning.

Eftersom olika former av tidsbegränsade anställningar fördelar sig olika mellan exempelvis kvinnor och män och inrikes och utrikes födda varierar möjligheten att, åtminstone på kortare sikt, gå från tidsbegränsade anställningar till fasta. Det gör att bland annat kvinnor och utrikes födda generellt har svårare än män att gå från otrygga till trygga jobb. För kvinnor ligger en del av förklaringen i att arbete i offentlig sektor minskar sannolikheten för övergång till tillsvidareanställning, för alla typer av tidsbegränsade anställningar. Dock visar Håkansson (2001) att män oberoende av typ av tidsbegränsad anställning, bransch eller socioekonomisk bakgrund oftare går till fasta anställningar från tidsbegränsade, jämfört med kvinnor.

Ölmebäck (2011) följer medlemmar i Kommunal från 1994 till 2010 och visar att 50 procent av dem med tidsbegränsade anställningar tillsvidareanställningar efter tre år. Efter sex år är motsvarande siffra cirka 90 procent. Men efter hela 9 år finns en liten andel kvar i visstidsanställning. Det framkommer också att 20 procent av medlemmarna har varit visstidsanställda i över fyra år hos en och samma arbetsgivare. Bland medlemmar i Seko (Ödebrink 2013) anger mer än 50 procent av de tillfrågade visstidsanställda inom post, tele och spårtrafik att de har arbetat hos sin nuvarande arbetsgivare i mer än två år. Drygt tio procent har varit visstidsanställda hos samma arbetsgivare i mer än tre år.

Tidsbegränsat anställda tycks inte i någon större utsträckning röra sig mellan olika arbetsgivare, utan står istället till förfogande för den enskilda arbetsgivaren. Ungefär hälften av de tidsbegränsat anställda har enbart en arbetsgivare under året. Vid tider av arbetslöshet byter de inte arbetsgivare utan går ofta arbetslösa enligt Håkansson (2001). Det förstärker bilden av att tidsbegränsat anställda utgör buffert (flexibilitetsreserv) för arbetsgivaren. Perioder av arbetslöshet bekostas av den anställde och samhället.

Vi kan konstatera att språngbrädan till tillsvidareanställningar främst gäller för provanställningar, medan arbetsgivare tenderar att använda an-

dra tillfälliga anställningar under långa tider (se vidare om genomsnittliga tider för tidsbegränsade anställningar nedan).

Mycket tyder på att den interna arbetsmarknaden på företaget eller organisationen får en allt mindre roll när det gäller lärande och utveckling i arbetet. Löntagare anställs i högre grad efter akuta behov, vilket innebär att det ska gå snabbt att gå in och ur produktionen. De som anställs förväntas från början ha den nödvändiga kompetensen och inte behöva långa upplärningstider. Ansvaret för utbildning och lärande i arbetet vältras då i högre grad över från företaget till den enskilde individen eller samhället. Detta skapar en närmast paradoxal situation där anställda å ena sidan ska vara flexibla och kunniga för att leva upp till arbetsgivares krav, men å andra sidan själva måste ansvara för att vara just det. Men det finns risker att tidsbegränsade anställningar får produktionssystemet att fungera sämre: Om många företag samtidigt slutar ta ansvar för viss fortbildning, när allt fler förväntar sig att kompetensen finns att tillgå, uppstår till slut en kompetensbrist (Wikman 2002; Gillberg, 2010).

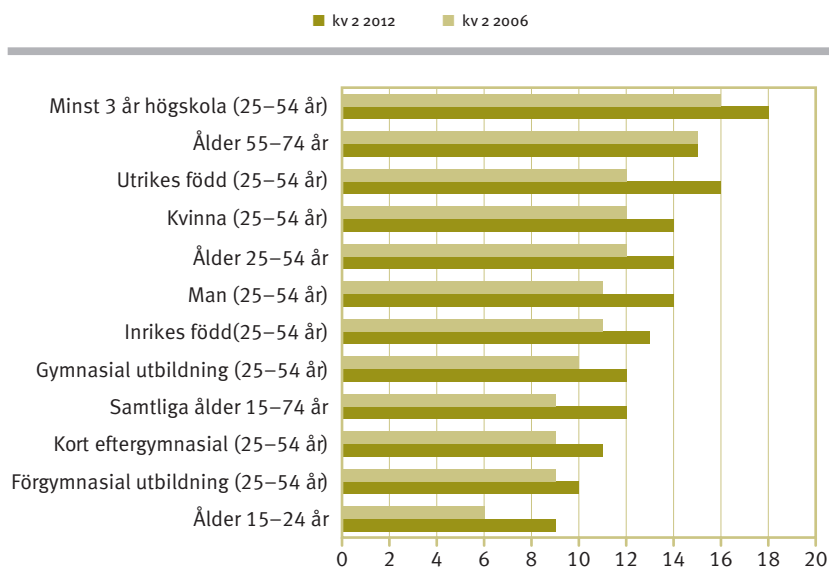
4.3.3 Tidsbegränsade anställningars genomsnittstider

Den tidigare beskrivna modellen (figur 4.1) över kärna och periferi, trygga och otrygga anställningar, avspeglas relativt väl i bilden över genomsnittliga tider i tidsbegränsade anställningar. Även om det inte går att dra några generella slutsatser tycks längre tidsbegränsade anställningar öka sannolikheten att få ta del av kompetensutveckling, samt att så småningom bli erbjuden tillsvidareanställning. Detta gäller dock inte gruppen utrikes födda som har relativt långa perioder i tidsbegränsade anställningar trots att gruppen generellt sett tycks ha svårt att övergå från tidsbegränsad till tillsvidareanställning.

Vad som också framgår är att genomsnittstiden i tidsbegränsad anställning hos en och samma arbetsgivare har blivit längre mellan de två mätperioderna, men genomsnittstider varierar relativt mycket mellan olika kvartal och det är svårt att se en trendmässig ökning av tiderna i visstidsanställningar.

Det är troligt att de grupper som återfinns i nedre delen av diagram 4.5 hoppar in och ur olika tillfälliga, korta, anställningar och att trygga-tidsbegränsade anställningsformer återfinns bland grupperna i övre

Diagram 4.5 Genomsnittstid i tidsbegränsad anställning hos en och samma arbetsgivare, kv 2 2006 och kv 2 2012 Olika löntagargrupper. Tid i antal månader



Källa: SCB (AKU) samt egna bearbetningar.

Not: Genomsnittstiden speglar tiden i tidsbegränsad anställning hos nuvarande arbetsgivare, inklusive hur länge den pågår enligt gällande anställningskontrakt.

delen. Genomsnittstiden i tidsbegränsad anställning kan ses i ljuset av vilken typ av anställningsform de olika grupperna har. Grupper med kortast genomsnittlig anställningstid är generellt överrepresenterade inom anställningsformerna säsong-, behovs- och timanställning, som oftast kommer in på arbetsplatser för att lösa tillfälliga arbetstoppar. Längre genomsnittstider i tidsbegränsad anställning leder i högre grad till större ansvar och kompetensutveckling i arbetet. Detta torde i sin tur innebära att de upprätthåller en omställningsförmåga och därmed blir attraktiva för trygga tillsvidareanställningar.

4.4 Sammanfattande diskussion: Otrygga anställningar försvagar omställningsförmågan

I Sverige är det stor skillnad i anställningsskydd mellan tillsvidare- och visstidsanställda. De senare har ett mycket svagt anställningsskydd, både jämfört med tillsvidareanställda och jämfört med visstidsanställda i andra länder. Andelen tidsbegränsat anställda ökar i Sverige samtidigt som tillsvidareanställningar är grundläggande för att få del av utvecklingsmöjligheter, det vill säga kompetensutveckling, lärande i arbetet, ansvar, inflytande och delaktighet. Den fasta anställningen är grunden för ett tryggt arbete som stärker omställningsförmågan och gör att anställda har lättare att möta de omställningsbehov som uppstår i företag och organisationer till följd av exempelvis strukturomvandling, globalisering eller förändrad efterfrågan på varor och tjänster.

Utvecklingen mot mer tidsbegränsade anställningar, i synnerhet de mest osäkra och lösliga, innebär att fler anställda binds upp av en arbetsgivare, men samtidigt sällan ges möjlighet till lärande och utvecklingsinsatser i arbetet. Det försämrar den enskildes position på arbetsmarknaden och riskerar att ha en inlåsand effekt. Den som under långa perioder fastnar i utsatta anställningsformer, som allmän visstidsanställning (i form av till exempel behovsanställningar) men också vikariat, får allt svårare att hävda sig och upprätthålla sin omställningsförmåga i förhållande till andra på arbetsmarknaden.

Sannolikheten och möjligheten att gå från otrygg till trygg anställning varierar mellan löntagargrupper och individer. Det blir vanligare med tidsbegränsade anställningar längre upp i åldrarna, även om de flesta tidsbegränsat anställda inte blir kvar i tillfälliga anställningar hela arbetslivet. Däremot är tiden och processen utdragen: att få en trygg anställning går trögt och tar lång tid för många. Trögheten kan vara en konsekvens av bristande möjligheter för i synnerhet vissa tidsbegränsat anställda att få del av kompetensutveckling och lärande i arbetet, alltså bristande omställningsförmåga.

Enligt våra beräkningar, utifrån statistik från SCB, går i genomsnitt 83 procent av de arbetslösa som får ett jobb till en tidsbegränsad anställning, medan 17 procent får en tillsvidareanställning. Eftersom alla tidsbegränsade anställningar inte kan betecknas som otrygga enligt vår definition, får dock en lägre andel ett otryggt jobb: 63 procent av de ar-

betslösa som får ett jobb erbjuds en otrygg anställning, och 37 procent får en trygg anställning. Av dem som har en otrygg anställning går ungefär lika många till arbetslöshet som vidare till trygga anställningar.

Löntagare vill ha fasta anställningar. Det är rationellt och förståeligt. Med en fast anställning kommer vid sidan av bättre förutsättningar för det goda och hållbara arbetet också kontroll över livssituationen: det ger till exempel ekonomisk stabilitet. En god omställningsförmåga, från otrygga till trygga jobb, är därför av fler skäl mycket viktigt.

De otrygga anställningar som löntagarna och facket kan acceptera är de som inom rimlig tid leder till trygga anställningar. Så är inte fallet idag. För många har otrygga anställningar för länge, och många går från otrygga anställningar till arbetslöshet, och sedan tillbaka till en otrygg anställning.

I klartext anser vi att detta innebär att det är nödvändigt att förkorta tiderna i tidsbegränsade anställningar för varje enskild löntagare. Utvecklingen mot en allt mer uppluckrad anställningstrygghet, där löntagare i allt större utsträckning anställs tidsbegränsat under mycket långa tider, innebär växande problem för många löntagare på arbetsmarknaden. Det driver fram en polariserad arbetsmarknad, vilket får stora konsekvenser för den enskilde såväl som för förmågan att värna det goda och utvecklande arbetet. Det är inte en sund utveckling.

Om en större grupp löntagare hänvisas till den perifera delen av arbetsmarknaden, och inte ges goda möjligheter att följa med i det livslånga lärandet, riskerar polariseringen mellan kärnarbetskraften och flexibilitetsreserven att öka än mer. Ju vanligare tidsbegränsade anställningar blir, desto mindre intresse har företag att investera i de anställdas och hela organisationens lärande. På sikt riskerar därmed hela samhällsekonomin omställningsförmåga att försvagas.

Arbetsgivare behöver kunna anpassa personalstyrkan efter förändringar i efterfrågan på varor och tjänster. Detta inkluderar möjligheter att vid vissa tillfällen erbjuda visstidsanställningar. Men vår slutsats är att staten bör balansera arbetsgivarnas intresse av att kunna visstidsanställa med arbetsgivarnas och löntagarnas gemensamma intresse av god omställningsförmåga på arbetsplatsen och på övriga arbetsmarknaden. Det lagstadgade anställningsskyddet måste alltså ta hänsyn till såväl samhällets, löntagarnas och arbetsgivarnas intressen. Det tydligaste

samhällsekonomiska intresset borde vara att värna kompetensutveckling och lärande i arbetet, eftersom många företag tar allt för lite ansvar för kompetensutveckling när allt fler har otrygga anställningar.

Vi förordar i första hand att genom kollektivavtal begränsa möjligheten för en och samma arbetsgivare att erbjuda en arbetstagare upprepade, ofta korta, visstidsanställningar som "staplas" på varandra. Men om det inte går att reglera detta i kollektivavtal bör det övervägas om inte anställningstryggheten för visstidsanställningar måste stärkas i Lagen om anställningsskydd, Las. Det bör bland annat göras genom att begränsa arbetsgivarnas möjligheter att kringgå reglerna kring när en visstidsanställning ska övergå i en tillsvidareanställning. Dagens lagstiftade anställningsskydd för visstidsanställningar är svagt jämfört med många andra länder.

5. Validering: ett verktyg för att synliggöra kunskaper

UTBILDNING OCH AKTUELL KOMPETENS har blivit avgörande för möjligheterna till en varaktig och trygg sysselsättning. Den formella utbildningsnivån har blivit ett sätt att sortera arbetssökande när arbetsgivarna ska rekrytera personal, och utgör förutsättningen för att få ett arbete oavsett krav på kvalifikationer. Det innebär att de som inte kan uppvisa formella meriter riskerar att trängas undan även från de jobb de har faktisk kompetens för att kunna utföra. Men att enbart låta formell utbildningsnivå vara avgörande vid rekryteringar innebär att många arbetsgivare går miste om kompetenser och erfarenheter som individen har från tidigare arbete eller från andra relevanta sammanhang. Kunskapssynen har förändrats i och med tanken om det livslånga lärandet och att lärande kan uppstå i många olika sammanhang. Individens informella lärande kan i många fall visa sig vara mer betydelsefullt för det aktuella arbetet än en formell utbildning.

Validering kan och bör användas för olika syften. Det kan vara inför fortsatta studier för att avgöra behörighet eller tillgodoräknande av tidigare lärande. Validering kan också vara aktuellt inför en anställning, vid behov av kompetensutvecklingsinsatser i arbetet eller vid omställning till annat arbete, yrke eller bransch. Inte minst vid en omställningssituation behöver individens hela kompetens i form av erfarenheter, kunskaper och förmågor lyftas fram och synliggöras.

Validering är ett viktigt verktyg för både individens och arbetsmarknadens omställningsförmåga. Sedan 1999/2000 har valideringsfrågan varit aktuell inom utbildnings-, arbetsmarknads- och integrationspolitiken, både på europeisk och på nationell nivå. Validering har en stark betoning på nyttan för individen som kan få sitt tidigare lärande och hela bredden av sin kompetens synliggjord och erkänd. Men validering har också ett starkt samhällsintresse eftersom den bidrar till att effektivisera både matchning och utbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser.

5.1 Valideringens aktörer och valideringsprocessen

Det är viktigt att validering blir ett konkret verktyg som kan användas

över hela landet på ett likartat sätt. Det behövs en nationell struktur för validering. Därför fick Myndigheten för yrkeshögskolan, YH-myndigheten, som bildades 2009, uppdraget att samordna och stödja en sådan struktur, och i samverkan med berörda myndigheter främja utbildningsväsendets och branschernas medverkan när valideringsområdet utvecklas (SFS 2011:1162, 6 §). I YH-myndighetens återrapportering om valideringsinsatser till regeringen 2010, formuleras målet med en nationell struktur för validering på följande sätt:

Målet med en nationell struktur för validering är att bidra till att ge individen möjlighet till ett livslångt lärande. Ur ett samhällsperspektiv är målet att bidra till tillväxt bland annat genom att effektivisera utbildnings- och kompetensförsörjningsinsatser (Myndigheten för yrkeshögskolan 2010, s 6).

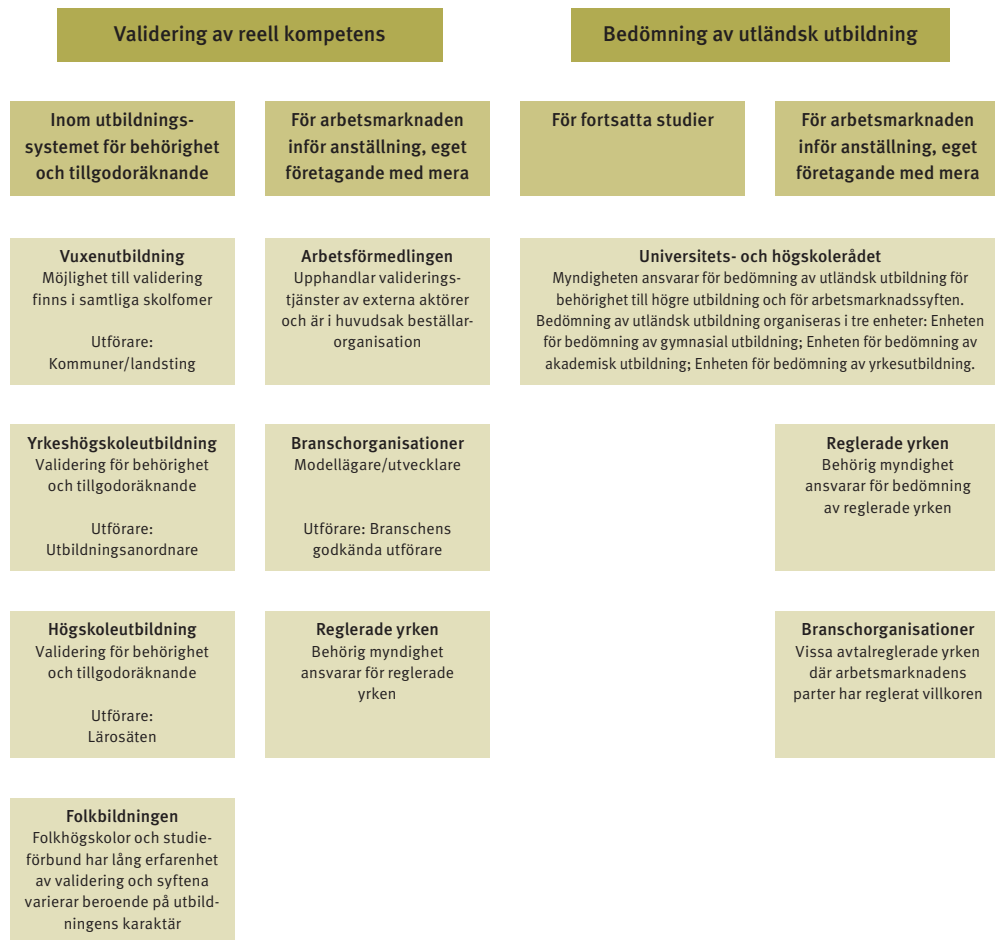
Detta samverkansuppdrag sker bland annat genom *Nationellt forum för validering* där Skolverket, Universitets- och högskolerådet, Arbetsförmedlingen, Sveriges kommuner och landsting, Folkbildningsrådet, LO, Svenskt Näringsliv och myndighetens branschnätverk finns representerade. Branschnätverket består av cirka trettio organisationer har också egna träffar.

Som nämnts tidigare kan validering användas i olika sammanhang, för olika syften och med olika aktörer involverade. Bilden nedan beskriver fördelningen beroende på sammanhang och vilka aktörer som är berörda.

För individen har validering flera viktiga syften. För att säkerställa dem i en nationell struktur har YH-myndigheten utformat fyra principiella utgångspunkter:

- Att den validering som genomförs sker med *god kvalitet och på ett rätts-säkert sätt* för individen.
- Att kvaliteten ska vara *likvärdig* oavsett vem som utför valideringen eller var i landet valideringen genomförs.
- Att tillgodose möjligheten till validering genom en *god regional och lokal spridning*.
- Att validering är *legitim och erkänd*, det vill säga att valideringen och dess slutprodukter erkänns av de aktörer, exempelvis arbetsgivare eller utbildningsanordnare, som individen vill bevisa sin kompetens för.

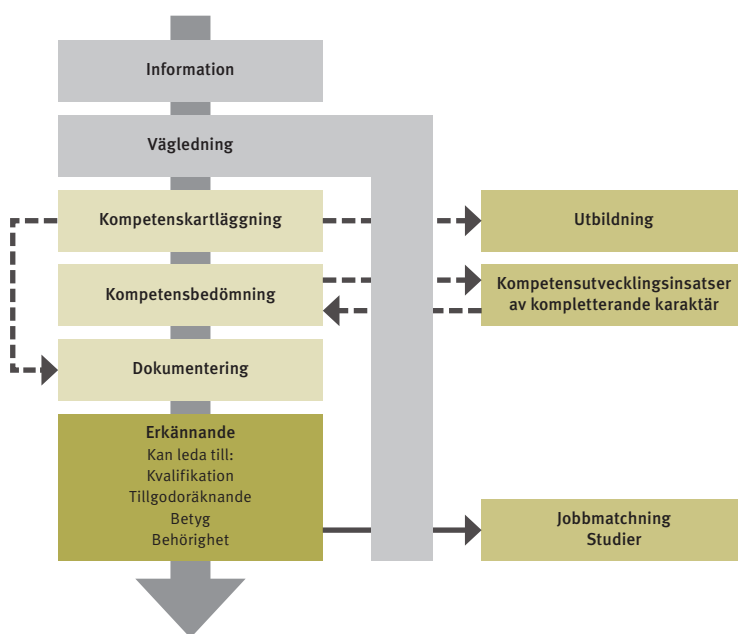
Bild 5.1 Validerings aktörer



Källa: Myndigheten för yrkeshögskolan (2013).

I bilden nedan illustreras valideringsprocessen och dess olika steg och syften. Inledningsvis informeras individen om själva processen. Genom vägledning ska individen få en bra bild över vilka alternativ som finns utifrån egna förutsättningar och behov, där validering kan vara ett av flera alternativ. När valideringsprocessen väl inleds måste vägledningen finnas som ett stöd under hela processen.

Bild 5.2 Valideringsprocessen



Källa: Myndigheten för yrkeshögskolan (2012).

Den första fasen i valideringsprocessen är *kompetenskartläggningen*. Här synliggörs individens tidigare lärande, exempelvis genom insamlande av dokument, individens egna uppgifter och, om det är relevant, möjlighet att praktiskt visa sina kunskaper och färdigheter. Redan i denna fas kan, med stöd av vägledningen, behov av kompletterande insatser upp-

märksammas. Det kan handla om direkt jobbmatchning, utbildningsinsatser eller kompetensbedömning. Den samlade kompetenskartläggningen ska dokumenteras i ett kartläggningsutlåtande.

I *kompetensbedömningen* görs en bedömning och kontroll av individens tidigare lärande. Det görs ofta utifrån en fastställd standard i form av utbildningsinriktning och nivå eller yrkesbevis i syfte att få ett erkännande av det tidigare lärandet. Men en bedömning kan även göras utan fastställd standard, men erkännandet och legitimiteten är då beroende av i vilket sammanhang valideringen görs. Bedömningen kan dokumenteras i ett kompetensintyg eller kompetensbevis.

Ett *kompetensintyg* ska visa vad individen faktiskt kan och utfärdas av någon med mandat från utbildningssektorn eller en bransch. Intyget ska sedan kunna vara användbart vid jobsökande. Om det framkommer brister i kompetensen utifrån syftet med valideringen ska ett kompletteringsutlåtande kunna utgöra grunden för utbildningsinsatser som anses nödvändiga utifrån det specifika valideringsbehovet. Ett *kompetensbevis* utfärdas efter en validering där resultatet i sin helhet har en motsvarighet i en formell utbildning eller yrkeskrav.

5.1.2 Ett nationellt ramverk för kvalifikationer

Det europeiska ramverket för livslångt lärande, EQF, syftar till att underlätta jämförelser av examina, intyg, diplom och certifikat från utbildning och arbetsliv så att det blir lättare att söka studier eller arbete utomlands. Det ska ske genom att ramverket utgör ett översättningsverktyg för att göra kvalifikationer från olika länder och system i Europa lättare att förstå. Ramverket syftar också till att underlätta och stödja det livslånga lärandet. Det sker genom att även icke-formellt och informellt lärande (jmf avsnitt 1.1) ska kunna inordnas i ramverket.

I Sverige fick YH-myndigheten 2011 regeringens uppdrag att också vidareutveckla det nationella ramverket för kvalifikationer, NQF. I uppdraget ingick att koppla betyg och utbildningsbevis som ingår i det offentliga utbildningssystemet, samt utbildningar som regleras i lag eller förordning (som exempelvis polis, tull, kustbevakning) till referensramverket. Ett viktigt förslag var att både akademiska och icke-akademiska kvalifikationer skulle kunna kopplas till alla nivåer i referensramverket. YH-myndigheten poängterar bland annat vikten av att:

... modernisera utbildningssystemen, stärka kopplingarna mellan allmän och yrkesinriktad utbildning och arbetsliv och bygga broar mellan formellt, icke-formellt och informellt lärande, samt leda till validering av erfarenhetsbaserat lärande (Myndigheten för yrkeshögskolan 2011, s 5).

Till stöd för myndigheten föreslås också att ett nationellt råd inrättas med representation från berörda myndigheter, arbetsmarknadens huvudorganisationer och utbildningsanordnare.

Det nationella ramverket för kvalifikationer kommer att ha betydelse för att underlätta individens rörlighet på arbetsmarknaden. Principen om läranderesultat oavsett sammanhang medför att det icke formella och informella lärandet kan inordnas i ramverket, under förutsättning att kvalitetskriterierna är uppfyllda. Det kan underlätta förståelsen av kvalifikationens nivå eller kvalitet och ge en bättre värdering av den kvalifikation individen har. En förutsättning för att en sådan inordning ska kunna ske är att det finns tillgång till ett fungerande valideringssystem.

5.2 När används validering?

Det finns flera olika behov av validering. Utveckling av validering pågår till exempel inom olika branscher, inom vuxenutbildningen och folkbildningen. Det finns även regionala initiativ.²¹ Det finns därmed ett flertal områden där valideringsarbete pågår, och som är intressanta i perspektivet av individens möjligheter till omställning på arbetsmarknaden eller till utbildning.

5.2.1 Validering inom olika branscher

Myndigheten för yrkeshögskolan samordnar branschnätverk där både branschorganisationer och myndigheter är aktiva. För närvarande finns cirka 25 olika branschmodeller för validering och dessa omfattar cirka 150 yrkesroller. Myndigheten har bidragit med stöd i utvecklingsarbetet.²²

Detta är av stort värde för den egna branschen, men även Arbetsförmedlingen har nytta av tillgänglighet till dessa modeller vid validering mot olika yrken. Det finns ett omfattande behov av fler branschmodel-

21 Exempelvis finns *Validering Väst*, som är en stödstruktur för validering under utveckling. Se mer om det på: http://www.valideringvast.se/om_meritea/

22 Se <https://www.valideringsinfo.se/sv/Om-validering/Valideringsmodeller1/Valideringsmodeller/>

ler. YH-myndigheten behöver utveckla sina stödinsatser för att det ska komma till stånd.

Valideringsmodellerna används för att underlätta rekrytering och kompetensförsörjning till branschen. En del branscher utför validering i egen regi medan andra tar stöd av utbildningsanordnare eller enskilda yrkeslärare. Ett viktigt initiativ från branscherna är den intresseorganisation, Branschernas intresseorganisation av innovationer för kompetenssäkring, BIIK, som har bildats för branschsamverkan kring kompetensförsörjnings- och valideringsfrågorna. Bland annat står frågor kring både generella kompetenser och allmänna yrkeskompetenser (som är överförbara mellan branscher) i fokus.

Branscherna har påtalat behov av att validering måste få ett starkare fokus på matchning på arbetsmarknaden. Ett stort problem inom valideringsområdet är att det inte finns någon gemensam struktur eller uppfattning kring generella kompetenser, och att individens resultat inte kan överföras mellan de olika branschmodellerna för validering. Därför har branschnätverket BIIK konstaterat att det finns behov av en nationell klassificering av generella kompetenser i likhet med det europeiska initiativet ESCO.²³ Branschnätverket rekommenderar därför regeringen att ge Arbetsförmedlingen, Myndigheten för yrkeshögskolan, BIIK, arbetsmarknadens parter, folkbildningen, Försäkringskassan och andra relevanta aktörer uppdraget att i samverkan utveckla en struktur för generella kompetenser baserad på klassificeringen i ESCO. Målet är att ta fram en nationell standard som omfattar begrepp, definitioner, läranderesultat, bedömningsmetoder, utförarkompetens och kvalitetssäkring inom ramen för YH-myndighetens samordningsansvar.

För närvarande har dock inte YH-myndigheten ekonomiska resurser för att fortsätta ge aktivt stöd till branschernas utvecklingsarbete. Det finns inte heller särskilt avsatta medel från regeringen för detta ändamål. Som tidigare nämnts finns idag möjlighet att validera cirka 150 yrkesroller. Myndigheten bedömer att behovet av ytterligare utveckling av validering av yrkesroller är minst tio gånger så stort. Det är en oroande utveckling. Validering av generella kompetenser och allmänna yrkeskompetenser

²³ ESCO står för European Skills Competences and Occupations taxonomy. Se även <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1042&langId=en>

är nästa viktiga steg mot en nationell struktur för validering. Ett branschöverskridande utvecklingsarbete skulle främja både matchning och omställning på arbetsmarknaden.

Branschernas parter bör också utveckla former för dokumentation som beskriver både generella och arbetslivsrelaterade kompetenser som förvärfvas i arbetet, inklusive ”icke-yrkesunika” kompetenser. Dessa kompetenser kan beröra vitt skilda saker som samordningsansvar, självstyrning och förmåga att arbeta i grupp, eller kompletterande arbetsuppgifter som utvecklar kompetenser inom exempelvis logistik, inköp, kundkontakter, arbetsorganisation och arbetsmiljö. Eftersom validering både ska vara utforskande och kontrollerande, där den kontrollerande delen ska ge legitimitet genom validering mot i förväg erkända yrkeskvalifikationer, finns risker att generella kompetenser och de kompetenser som är icke-yrkesunika inte fångas upp. Därför bör avgränsningar av vilket lärande som kan vara lämpligt för kartläggnings- och valideringsinsatser undvikas. Att enbart validera mot utbildningsnivå eller yrkeskvalifikationer är därför inte tillräckligt, eftersom det står i strid mot principen om att det är resultatet av lärandet, oberoende av i vilket sammanhang det sker, som ska valideras.

Behovet av validering av faktiska kompetenser beror ofta på att individens kompetens inte är dokumenterad. Validering skulle kunna underlättas avsevärt om branscherna själva utvecklade metoder och underlag för dokumentation av individens faktiska arbetsuppgifter. Dokumentationen skulle då på ett överskådligt sätt kunna beskriva individens användning av både generella och arbetslivsrelaterade kompetenser i arbetet. Det skulle, i ett senare skede, underlätta validering.²⁴

5.2.2 Validering av arbetssökande hos Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen har idag upphandlad validering inom bygg, vård, industri, transport och storhushåll/restaurang. Under 2012 var bygg och anläggning samt vård och omsorg de sektorer som hade flest validerade, och de var vanligtvis öppna arbetslösa eller aktuella för nystartsjobb. Arbetslösa som är i behov av validering finns exempelvis bland de som:

24 Med en utvecklad nationell struktur för validering skulle validering inom ramen för trygghetsfondernas insatser för personer som varslats om uppsägning kunna underlätta individens möjligheter till omställning. LO och Svenskt Näringsliv har diskuterat om validering skulle kunna bli en insats i omställningsstödet inom Trygghetsfonden TSL.

- Saknar betyg eller intyg från sin utbildning eller yrkeserfarenhet.
- Har betyg eller intyg från utlandet med obekräftat värde på svensk arbetsmarknad.
- Har lång erfarenhet av ett yrkesområde men saknar dokumentation på sin kompetens.
- Behöver byta yrke och identifiera och bekräfta sådan kompetens som är användbar inom alternativa yrkesområden.

Under 2012 genomfördes totalt 850 valideringar, vilket var något färre än de 924 som genomfördes året innan. Av dessa var drygt 10 procent ny-
anlända invandrare. Det är vanligare att män får validering än kvinnor
som endast utgjorde 30 procent av alla validerade. Det kan möjligen vara
en konsekvens av att mansdominerade branscher, vid sidan av vården, är
överrepresenterade i Arbetsförmedlingens upphandlingar.

Enligt statistik från Arbetsförmedlingen var 30 procent av de valide-
rade i arbete 90 dagar efter avslutad validering.²⁵ Vi kan konstatera att
validering är ett mycket begränsat område inom Arbetsförmedlingens
verksamhet. Arbetsförmedlingen ser dock över möjligheterna att upp-
handla validering inom fler branschområden allt eftersom ytterligare
branschmodeller utvecklas. Det innebär förhoppningsvis att Arbetsför-
medlingens användning av validering ökar.

5.2.3 Validering inom den kommunala vuxenutbildningen

Enligt Skollagen (SFS 2010:800) har den som vill ha betyg från kommunal
vuxenutbildning rätt att genomgå prövning i alla kurser som ger betyg.
Denna prövning kan dock inte i strikt mening ses som validering, även
om den liknar validering genom de prövningskriterier som är uppsatta.

Sedan 2009 kan kommunerna erbjuda möjligheter till grundläggande
yrkesutbildning på gymnasienivå, Yrkesvux. I förordningen för statsbi-
drag till kommunerna för Yrkesvux finns villkoret att ”kommunen erbjude
studie- och yrkesvägledning samt vid planeringen och genomförandet

25 | Statskontorets rapport (2013) redovisar ett större antal validerade genom Arbetsförmedlingen än vad vi här
angivit. Enligt samtal med Arbetsförmedlingen är det beroende på att man även räknat in de individer som
genomgått en översiktlig kompetenskartläggning. Det framgår också av Statskontorets rapport där man noterar att
meritportfölj var den vanligast förekommande insatsen. Enligt den definition som utvecklats av YH-myndigheten är
kompetenskartläggning en del i valideringsprocessen, men kan inte likställas med validering (se tidigare avsnitt).

av utbildningen tar tillvara deltagares tidigare förvärvade kunskaper och kompetenser” (SFS 2009:43, 4 § 3 p). Begreppet validering nämns inte uttryckligen, men syftet är detsamma. Syftet att använda validering är att ta tillvara individens tidigare lärande. Det är särskilt viktigt i de yrkesrelevanta utbildningsdelarna för att effektivisera utbildningen.

Skolverket ansvarar för främjande av och stöd till valideringsarbetet inom den kommunala vuxenutbildningen.²⁶ I Skolverkets valideringsprocess delas kompetenskartläggningen upp i två delar. Den första delen är den översiktliga som består av samtal med studie- och yrkesvägledare, självskattningar och genomgång av dokument. Den andra och fördjupade kompetenskartläggningen är mer inriktad på specifika kunskaps- eller yrkesområden. Där deltar ämnes- eller yrkeslärare och bedömer och dokumenterar individens kunskaper och kompetenser.

Eleven ska enligt Skollagen ha möjlighet att få sina kunskaper och sin kompetens dokumenterad skriftligt. Den som har genomgått en validering och vill få sina kunskaper dokumenterade på annat sätt än genom betyg ska få ett intyg. Betygsättning efter en validering sker genom prövning, vanligtvis av lärare i Komvux. Prövning kan också genomföras utan föregående studier eller validering. Det är alltså möjligt att direkt pröva om individens befintliga kunskaper går att betygssätta i relation till givna kunskapskrav och därigenom erhålla ett formellt betyg. Merparten av valideringarna genomförs i samband med orienteringskurser (Statskontoret 2013).²⁷

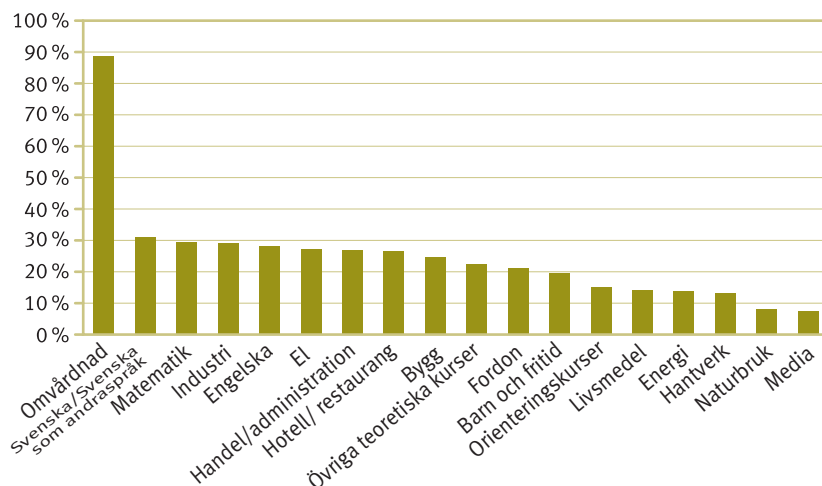
Statskontoret (2013) pekar i sin redovisning av insatserna för validering av utrikes föddas och nyanlända invandrades kompetenser på att det finns skilda uppfattningar bland kommunerna om vad valideringen bör omfatta. De konstaterar att detta, tillsammans med bristande dokumentation av valideringsinsatserna, medför svårigheter att bedöma hur utbredd användningen av validering är i kommunerna.

Skolverket har i sin redovisning av Yrkesvux och vuxenlärling berört valideringsarbetet i den kommunala vuxenutbildningen (Skolver-

26 Skolverket representerar också Sverige i *Nordiskt nätverk för vuxnas lärande*, NVL, och har i det sammanhanget ansvar för ett nordiskt expertnätverk för validering.

27 Validering kan genomföras inom ramen för en orienteringskurs eller en nationell kurs. Orienteringskursen ska medverka till väl underbyggda beslut om studie- eller yrkesval, ge ökade studietekniska färdigheter, utgöra en introduktion till kurser inom olika områden, och ge tillfälle till validering. För utbildning i svenska för invandrare kan validering genomföras inom ramen för en nationell kurs.

Diagram 5.1 Andelen kommuner som använt valideringsverktyg inom olika ämnesområden



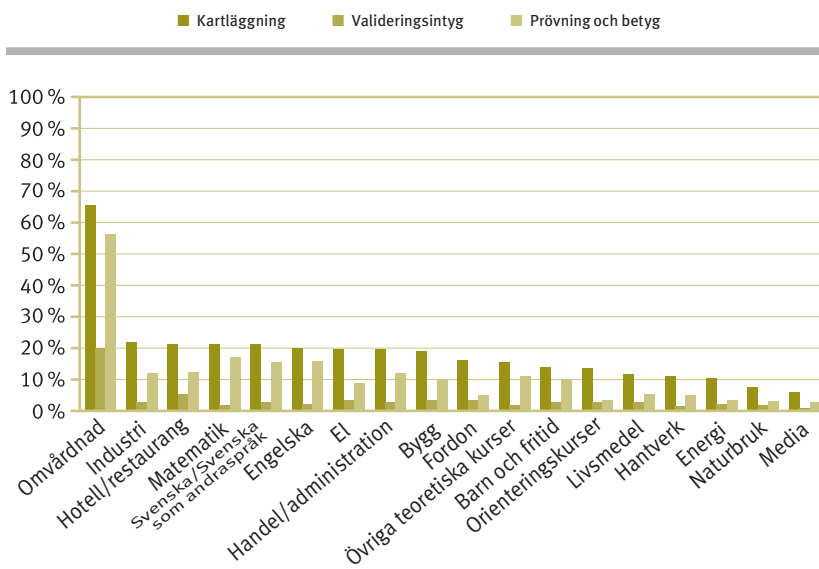
Källa: Skolverket.

ket 2013a). Underlaget bygger på den årliga redovisning som kommunerna lämnar till Skolverket vid uppföljning av statens särskilda satsningar inom vuxenutbildningen.²⁸ Av diagrammet nedan framgår att det är vanligast med validering inom omvårdnadsområdet. Det förklaras av Skolverket med att det finns en stor andel studerande med kortare vårdbiträdesutbildning och/eller lång yrkeserfarenhet. Andelen kommuner som uppgett att de inte har bedrivit något valideringsarbete har minskat från 10 procent 2011 till 7 procent 2012.

Skolverket konstaterar, i likhet med Statskontoret, att det finns olika tolkningar bland kommunerna vad som avses med validering. Därför är man i färd med att utarbeta ett stödmaterial för arbetet med validering inom den kommunala vuxenutbildningen (Skolverket 2013a).

²⁸ Det ingick 267 kommuner i underlaget och Skolverket har sedan följt upp återrapporteringen med tjugofyra dialogbesök.

Diagram 5.2 Andelen kommuner som kartlagt, validerat eller prövat deltagarnas befintliga kunskaper inom olika ämnesområden



Källa: Skolverket.

Diagram 5.2 visar att kartläggning är det vanligaste sättet att utforska individernas kunskaper och kompetens, vilket bildar underlag för den individuella studieplanen. Kartläggning har givetvis en naturlig och viktig funktion inom validering, men utifrån vår definition kan kartläggningen enbart ses som en del i en valideringsprocess. Endast mindre andelar får sina kompetenser dokumenterade och erkända genom intyg eller betyg. Av det skälet kan sägas att validering endast används i begränsad omfattning inom den kommunala vuxenutbildningen. Valideringen som sker genom prövning för betyg är vanligare än genom validering för intyg. Det är också vanligare med validering i teoretiska än i yrkesförberedande utbildningar, med undantag av omvårdnad.

Det är relativt få kursdeltagare som genomgår validering i form av prövning för betyg. Under 2012 deltog närmare 190 000 studerande i kommunal vuxenutbildning och i genomsnitt deltog varje studerande i fyra

kurser, vilket då motsvaras av cirka 750 000 kursdeltagare. Av dessa var det 16 000 kursdeltagare som prövade för betyg (Skolverket 2013b). Det råder dock viss osäkerhet kring antalet då det inte är säkert att kommunerna rapporterar alla prövningar.

Skolverkets statistik visar också att det i 90 procent av kommunerna är lärare som genomför valideringar. Det är även relativt vanligt att studie- och yrkesvägledare och handledare på arbetsplatser är valideringsutförare (i cirka 30 procent av kommunerna). Det är kanske i sig inte är så överraskande då mycket av arbetet består av kartläggning eller prövning. Det framgår dock inte i Skolverkets underlag i vilket sammanhang dessa utför valideringsinsatser. Branschföreträdare och valideringscentra eller liknanden används dock av endast cirka 5 procent av kommunerna.

5.2.4 Validering inom yrkeshögskolan

Myndigheten för yrkeshögskolan ansvarar för icke-akademiska eftergymnasiala yrkesutbildningar. Det innebär att myndigheten analyserar arbetsmarknadens behov av yrkeshögskoleutbildningar, beslutar vilka utbildningar som ska ingå i yrkeshögskolan, samt beviljar statsbidrag till utbildningsanordnarna.²⁹ Utbildningarna, som vanligen varierar mellan ett och tre år, är behovsanpassade. Det innebär att innehåll och inriktning varierar över tid. Myndigheten kontrollerar och granskar utbildningarnas kvalitet och resultat.

Några säkra uppgifter om användandet av validering inom yrkeshögskoleutbildningarna går inte att få ett grepp om. Uppgifter om detta samlas inte in. Det finns vissa strukturella hinder för validering inom yrkeshögskolan. Validering kan användas för att pröva behörighet vid antagning eller vid tillgodoräknande av tidigare utbildning. Problemet vid antagning är att utbildningsanordnaren inte får någon ersättning för valideringsinsatser, vilket kan innebära att det inte erbjuds. Dessutom medför kravet på heltidsstudier en ekonomisk risk om den studerande får delar av utbildningen tillgodoräknad, eftersom studiemedlen då kan minska.

²⁹ Utbildningsanordnare kan vara exempelvis privata utbildningsföretag, kommuner, landsting, universitet och högskolor. Företag och organisationer kan vara knutna till utbildningarna och är aktiva i både planering och genomförande av utbildningarna. Representanter från arbetslivet och de företag som är engagerade i utbildningarna sitter med i utbildningarnas ledningsgrupper.

5.2.5 Validering inom universitets- och högskoleutbildning

Den som söker till högskolan måste ha godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik. Tidigare kunde man nå grundläggande behörighet även om man var underkänd i något av dessa ämnen enligt principen om godkända studier i 90 procent av gymnasieämnena. Vidare avskaffades den så kallade 25:4-regeln, som infördes för att minska snedrekryteringen till högskolan, höstterminen 2008. Regeln innebar att den som hade fyllt 25 år och hade fyra års dokumenterad arbetslivserfarenhet ansågs ha grundläggande behörighet. Samtidigt tog regeringen bort möjligheten att arbetslivserfarenhet kunde ge extra tillägg på högskoleprovet.

En sökande till högskolan kan räknas som behörig trots att de formella behörighetskraven inte är uppfyllda. Universitetet eller högskolan bedömer då om den sökande kan tillgodogöra sig utbildningen med hjälp av tidigare kunskaper och erfarenheter, så kallad reell kompetens. Reell kompetens berör enbart själva behörigheten. Sökande som förklarats behörig genom reell kompetens saknar fortfarande betygsmeritvärde, och då kan det vara nödvändigt att göra högskoleprovet för att kunna delta i ett eventuellt urval.

Den grundläggande behörigheten till universitet och högskolor erhålls vanligen genom traditionella gymnasiestudier. I högskoleförordningen anges att validering av reell kompetens kan ske "genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av att någon annan omständighet ger förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen" (SFS 1993:100, 7 kap 5 §). Förutom behörighet finns också möjlighet att tillgodoräkna sig tidigare utbildning, vilket kan vara av värde för att förkorta utbildningstiden. Det förutsätter dock att man har blivit antagen till en utbildning.

Dåvarande Högskoleverket (2009) uppmärksammade en rad svårigheter med bedömningen av reell kompetens. Regler och begrepp i högskoleförordningen uppfattades som oklara, vilket medförde oklarheter kring vad som skulle bedömas. Dessutom upplevde flera lärosäten att det var svårt att garantera likvärdigheten i bedömningarna, och att det fanns en motsättning mellan likvärdighetskraven och förväntningarna att varje individs ansökan skulle prövas utifrån dess individuella förutsättningar. Högskoleverket uppger också att det framkommit att bedöm-

ningar av reell kompetens har låg prioritet på lärosätena, och att bedömningarna tog stora resurser i anspråk som gav liten utdelning eftersom det handlade om få ärenden. För att till stånd fungerande bedömning av reell kompetens angavs faktorer som bättre samarbete mellan lärosätena, tydligare information till de sökande, samt tydliga riktlinjer och rutiner samt lämpliga instrument och metoder. Det understryker behovet av gemensamma riktlinjer och likartade metoder behöver utvecklas inom högskoleområdet.

5.2.6 Validering inom folkbildningen

Den mer formella folkbildningen sker i studieförbund, i form av studiecirkelar, i olika kulturverksamheter och kulturaktiviteter, samt inom folkhögskolor som erbjuder både kortare och längre kurser. Folkbildning handlar om att utgå från deltagarnas förutsättningar och behov. Det innebär att deltagare har stort inflytande över vad och hur de ska lära. Grundtanken är att deltagarna lär av varandra, att arbetsformerna är demokratiska och engagerande och att lärandet är aktivt. Deltagarna söker och skapar sin egen kunskap genom dialog, interaktion och reflektion med andra.

Folkbildningen har en särskild ställning då verksamheten kan kopplas både till det icke-formella och informella lärandet. Det icke-formella lärandet som inte är kursplanebestämt, består exempelvis av de allmänna kurserna där studieomdömen kan sägas utgöra en form av validering som ger ett erkännande och möjligheter till fortsatta studier på högskolan. Det består också av de olika profilerade kurser man bedriver utifrån respektive folkhögskolas profil. Dessutom har folkhögskolor och studieförbund samverkan med förenings- och kulturliv där mycket av det informella lärandet uppstår. Det kan röra sig om engagemang och förtroendeuppdrag i organisationer, föreningsliv eller bildningsverksamhet, och folkbildningen bidrar därmed i hög grad till utvecklingen av generella kompetenser. Att synliggöra och dokumentera det lärandet har ett egenvärde i sig, men har också ett värde för individens möjligheter till andra uppdrag inom organisationer och föreningsliv. Dokumentation av generella kompetenser kan också bidra till individens möjligheter till omställning på arbetsmarknaden och för fortsatta studier.

Folkbildningen har genom åren arbetat med att utveckla validering av generella kompetenser. Ett viktigt bidrag lämnades i Valideringsde-

legationens rapport 2007, som presenterade en modell för validering av generella kompetenser inom folkbildningen. Där påpekas bland annat att folkbildningen har ett eget specifikt uppdrag som handlar om att utveckla demokratin, skapa engagemang att delta samhällsutvecklingen och kulturlivet. Folkbildningen ska också utjämna utbildningsklyftor och bidra till att höja bildningsnivån i samhället (Valideringsdelegationen 2007). Folkbildningsrådet har uppmärksammat bristen på utvecklingsarbete av validering av generella kompetenser och har därför lämnat ett förslag till utbildningsdepartementet om ett pilotprojekt kring validering av generella kompetenser (Folkbildningsrådet 2013).

Valideringsdelegationen menar att lärandet inom folkbildningen är speciellt och behöver bedömas efter sin egen måttstock. Därför har delegationen utvecklat ett valideringskoncept för folkbildningen. Detta har dock inte fått något större genomslag, men däremot finns liknande utgångspunkter i vissa regionala initiativ.³⁰

5.3 Sammanfattande diskussion: Valideringen måste förbättras och samordnas mer

Validering kan vara ett kraftfullt verktyg vid omställning och återetablering på arbetsmarknaden. Det gäller oavsett om individen söker sig till ett arbete eller en utbildning. Den har ett värde för individen som kan få resultatet av sina erfarenheter, kunskaper, kompetenser och förmågor synliggjorda och erkända, oavsett hur och var dessa förvärvades. Validering har också ett värde för arbetsgivare som kan se hela bredden i en arbetssökandes kompetens. För samhället finns stora vinster att göra med en bättre rörlighet och matchning på arbetsmarknaden. Med en fungerande validering bör också förkortade utbildningar och bättre genomströmning innehålla samhällsekonomiska vinster.

Vi har konstaterat att validering inte används i den utsträckning som skulle behövas för att stödja och underlätta individers behov av omställning och möjligheter till fortsatt utbildning eller etablering på arbetsmarknaden.

Behovet av en nationellt sammanhållen struktur för validering är påtagligt, och det behövs en övergripande syn på vad som kan valideras och

³⁰ Se bland annat www.valiante.se samt www.valideringvast.se/.

hur valideringsresultatet ska kunna göras användbart i olika sammanhang. Därför efterlyser vi en nationell standard för begrepp, definitioner och bedömningsmetoder för det icke-formella och informella lärandet där generella och icke yrkesspecifika kompetenser ingår. Det har också relevans för att underlätta valideringsarbetet inom utbildningssystemet.

Vi har konstaterat att det nationella ramverket för kvalifikationer kan få stor betydelse för att ge kvalifikationer uppnådda utanför utbildningssystemen legitimitet och erkännande. Det kan bidra till att individens kvalifikationer blir tydligare och lättare att använda i en omställningssituation. Vi menar att utvecklingen och samordningen av arbetet med den nationella strukturen för validering och det nationella ramverket behöver förstärkas och vara mer synkroniserat än idag.

Vi anser att en nationell struktur för validering inte har utvecklats i den takt som har varit önskvärd, trots att YH-myndigheten har utarbetat riktlinjer och kvalitetskriterier för arbetet med validering. Därför bör myndigheten tilldelas mer ekonomiska resurser för att fortsätta utveckla den nationella strukturen och ge utvecklingsstöd till de branscher som ännu inte kommit igång med att utveckla valideringsmodeller. Hittills har finansieringen till stor del bestått av tillfälliga satsningar och projektmedel. Det är inte hållbart.

Vi delar YH-myndighetens syn på vilka fyra områden som behöver prioriteras genom ytterligare insatser för att snarast få till stånd en nationell valideringsstruktur.

För det första behöver de ekonomiska förutsättningarna främja, och inte förhindra, validering. Det handlar främst om individens försörjning under valideringsprocessen. Idag får individen ofta stå för detta själv, bortsett från själva valideringskostnaden. Därför behöver regeringen ta hänsyn till kostnaderna för validering när statsbidragen fördelas, och säkra en långsiktig finansiering för validering inom både utbildningssystemet och arbetsmarknadspolitiken. Det är också viktigt att tillgången till studiemedel utvecklas i samband med validering och individernas behov av finansiering under valideringsprocessen. Vi har även konstaterat att det finns brister i regelverk och finansiering som försvårar validering för de som vill återopa det vid både yrkeshögskoleutbildningar såväl som högskoleutbildningar. Många högskolor verkar anse att arbetsinsatsen och kostnaden för validering av reell kompetens inte står i propor-

tion till utfallet. För yrkeshögskoleutbildningar handlar det om brister i ekonomiska ersättningar till både utbildningsanordnare och studerande.

För det andra är det avgörande att säkerställa likvärdigheten i valideringsarbetet för att öka legitimiteten och användbarheten. Idag sker validering inom olika områden och med många olika aktörer. Det gör det svåröverblickbart för både individer och dem som arbetar med validering, till exempel studie- och yrkesvägledare och arbetsförmedlare. I detta sammanhang är det även viktigt att fastställa om individerna ska ges en rättighet till validering. Därutöver anser vi att det är intressant att diskutera förslagen om en ingång till validering, eventuellt genom att samla ansvaret för all validering hos en myndighet och skapa regionala valideringscentra.

För det tredje behövs extern granskning, uppföljning och utvärdering av genomförd validering. Vi behöver veta mer om effekterna av validering och effektstudier kan bidra till att fortsätta förbättra valideringsarbetet och därigenom stärka dess legitimitet.

För det fjärde är det viktigt att höja kompetensen om validering bland dem som arbetar med validering. Även detta stärker resultaten och legitimiteten. Det handlar om studie- och yrkesvägledare, arbetsförmedlare, yrkeslärare och valideringsutförare som utses av branschorganisationer. Därför bör validering ingå i utbildningen till både studie- och yrkesvägledare och yrkeslärare. Det bör också finnas stödmaterial och utvecklade valideringsnätverk.

Idag finns cirka 25 olika branschmodeller för validering som omfattar cirka 150 yrkesroller. Det är av stort värde för den egna branschen, men också Arbetsförmedlingen har nytta av dessa modeller vid validering mot olika yrken. Det finns samtidigt ett omfattande behov av fler branschmodeller. Myndigheten för yrkeshögskolan behöver utveckla sina stödinsatser för att det ska komma till stånd.

Branscherna själva har också lyft behovet av att utveckla en gemensam syn på generella kompetenser och förvärvade kompetenser i arbetslivet som inte är "yrkesunika". Om validering sker mot kända yrkeskvalifikationer finns en risk att man bortser från både generella kompetenser och icke-yrkesunikt lärande. Det är därför viktigt att inte avgränsa vilket lärande som kan vara lämpligt för kartläggnings- och valideringsinsatser. Att enbart validera mot utbildningsnivå eller yrkeskvalifikationer är inte tillräckligt.

Vi menar också att arbetsmarknadens parter, utifrån en utvecklad nationell struktur, bör utreda närmare om de kollektivavtalade trygghetsfonderna kan ge stöd till validering av både formellt, icke-formellt och informellt förvärvade kunskaper och kompetenser. Det skulle kunna vara en viktig insats för att underlätta individers möjligheter till omställning.

Till sist bör också sägas att behovet av validering av reell kompetens ofta är beroende av att individens kompetens inte är dokumenterad. Validering skulle kunna underlättas avsevärt om branscherna själva utvecklade metoder och underlag för dokumentation av individens faktiska arbetsuppgifter. Dokumentationen skulle då på ett överskådligt sätt kunna beskriva individens användning av både generella och yrkesrelaterade kompetenser i arbetet, vilket i ett senare skede skulle underlätta validering av individens faktiska kunskaper och kompetenser.

6. Omställning från sjukfrånvaro till arbete

EN AV SVENSK ARBETSMARKNADS stora utmaningar är de växande skillnaderna mellan befolkningens faktiska arbetsförmåga och arbetsgivarnas ökade krav på arbetskraften. Arbetsgivarnas krav blir allt hårdare, och handlar bland annat om rationaliseringar, minskad bemanning och ökat arbetstempo. Det minskar toleransen för olikheter i prestation på arbetsmarknaden. Ökade och föränderliga krav i arbetslivet, och från arbetsgivare, gör att behoven av en generös sjukförsäkring nära kopplad till goda förutsättningar till rehabilitering och omställning ökar.

För individer som är sjukskrivna handlar krav på omställning om arbetsförmågebegreppet och vilka rehabiliteringsinsatser som finns för att få stöd för att kunna återgå i arbete. Målsättningen bör i första hand vara att kunna komma tillbaka till den tidigare anställningen och de tidigare arbetsuppgifterna, i andra hand att hitta andra uppgifter inom företaget eller organisationen. Först därefter bör det bli fråga om att, via olika former av omställningsinsatser, stödja individen att hitta anställning hos en annan arbetsgivare. De förebyggande insatserna för att främja hälsa och motverka ohälsa i arbetslivet genom ett aktivt arbetsmiljöarbete är också centralt är att undvika sjukskrivningar och minska behov av rehabilitering.

Funktionsnedsättningar som medför nedsatt arbetsförmåga är vanligare högre upp i åren. Dessa är många gånger förvärvade under arbetslivet. Därför är förebyggande insatser mot ohälsa minst lika viktiga som rehabilitering och stöd när ohälsa väl har inträffat. Arbetsmarknaden går samtidigt mer isär när det gäller uppkomsten av ohälsa och möjligheter att arbeta när arbets-/funktionsförmågan är nedsatt. Detsamma gäller tillgången till företagshälsovård. Förebyggande arbetsmiljöarbete och insatser mot ohälsa är viktiga delar av arbetslinjen. I grunden är det goda och utvecklande arbetet avgörande för ett hållbart arbetsliv och därmed för en fungerande arbetslinje. När arbetsvillkoren försämras riskerar produktiviteten att minska och sjukskrivningarna att öka.

Frågan om återgång i arbete efter sjukfrånvaro är betydligt större än

sjukförsäkringen. Ändå har politikens fokus sedan sjukfrånvaron började stegra i slutet av 1990-talet i stor utsträckning vilat på försäkringens regelverk och att genom ändringar i detta begränsa inflödet i försäkringen såväl som att öka utflödet.

6.1 Två stora reformerna i sjukförsäkringen: renodlingen och rehabiliteringskedjan

Under 1990-talet började sjukförsäkringens samhällsekonomiska effektivitet att uppmärksammas mer och utgångspunkten var att behovet av att återföra människor till arbetslivet var större. Det tog främst avstamp i en strävan att sänka statens kostnader för sjukfrånvaro (Mannelqvist 2012). Det har resulterat i förändringar av arbetsförmågebegreppet i sjukförsäkringen och vem som har rätt till samhällets stöd när man inte klarar att försörja sig genom arbete (SOU 2009:89; Grahn et al 2012).

Med *renodlingen* 1997 skärptes regelverket för bedömning av arbetsförmågans nedsättning. Renodlingen innebar en successivt vidgad prövning av arbetsförmågan, från att i första hand prövas i relation till det egna arbetet, i andra hand till andra arbetsuppgifter hos samma arbetsgivare och slutligen gentemot annat normalt förekommande arbete på arbetsmarknaden (Prop. 1996/97:28; Mannelqvist 2012).

I och med renodlingen avskaffades möjligheten att bedöma arbetsförmåga och rätt till sjukpenning med hänsyn till den enskildes utbildning, ålder, bosättningsförhållanden samt arbetsmarknadsmässiga, ekonomiska och sociala förhållanden (Prop. 1996/97:28). Även den särskilda bedömningen av försäkrade som fyllt 60 år, enligt ett smalare arbetsförmågebegrepp som bedömdes mot befintligt arbete eller annat "tillgängligt lämpligt arbete", togs bort för att bromsa inflödet i förtidspension. Det var enbart den medicinskt grundade nedsättningen av arbetsförmågan som skulle bedömas. Men ett fullständigt omöjliggörande av att se till andra faktorer än de rent medicinska ansågs riskera att leda till "stötande resultat". Möjligheten att i bedömningen av rätt till ersättning från försäkringen beakta de ovan nämnda faktorerna skulle därför finnas kvar, om det fanns särskilda skäl till det. Åldersfaktorn pekades ut som tyngst vägande (Prop. 1996/97:28).

Rehabiliteringskedjan infördes 2008 och förstärkte ytterligare omställningskraven som riktas mot den enskilde ytterligare. Kedjan markerar

ännu tydligare den medicinska renodlingen för rätten till ersättning.³¹ Den möjlighet att beakta den försäkrades ålder samt bosättningsförhållanden, utbildning, tidigare verksamhet och andra liknande omständigheter vid bedömningen av individens arbetsförmåga, som bevarades i samband med renodlingen 1997, togs helt och hållet bort.

Med rehabiliteringskedjan infördes också fasta tidsgränser för den successivt vidgade prövningen av arbetsförmågan. Tidsgränserna motiveras med att de ska bidra till att bryta vad som beskrevs som en rådande passivitet i sjukskrivningsprocessen, en passivitet som ansågs ligga bakom den relativt höga andelen långa sjukfall.

Under de tre första månaderna ska arbetsförmågan prövas mot den befintliga anställningen, och därefter mot andra tillgängliga arbetsuppgifter hos arbetsgivaren. Efter sex månader ska arbetsförmågan prövas mot andra normalt förekommande arbeten på arbetsmarknaden.³² Då har arbetsgivaren möjlighet att säga upp den sjukskrivne av personliga skäl med motiveringen att den försäkrade inte kan utföra några arbetsuppgifter som arbetsgivaren kan erbjuda.³³ I detta läge kan Försäkringskassan bedöma att den sjukskrivne endast har en delvis nedsatt arbetsförmåga, vilket kan leda till sjukpenning på deltid och arbetslöshet för de individer som bedöms ha fullständig eller begränsad arbetsförmåga.

Efter ytterligare sex månader görs en ny prövning av rätten till förlängd sjukpenning i maximalt 550 dagar till en något lägre ersättningsnivå. När denna period är slut, efter sammanlagt två och ett halvt år, förs den försäkrade över till Arbetsförmedlingen och programmet arbetslivsintroduktion. Det programmet varar i högst tre månader och därefter görs en bedömning av om individen ska gå vidare till andra arbetsmarknadspolitiska program eller tillbaka till Försäkringskassan och sjukförsäkringen.

De senaste årens reformer har inneburit att ansvaret för hälsa, rehabilitering, omställning och möjligheten att återgå i arbete i allt högre grad lämnats över från arbetsgivare, stat och myndigheter till individen (jmf

31 Det handlar om en biomedicinsk och inte en socialmedicinsk renodling.

32 Enligt riksdagsbeslut återinfördes den 1 juli 2012 den tidigare formuleringen om normalt förekommande arbete på arbetsmarknaden (se även nedan). Mellan 2008 och 2012 skulle arbetsförmågan prövas mot hela den reguljära arbetsmarknaden.

33 Se mer om arbetsgivarens ansvar nedan.

Mannelqvist 2012). Regeringen uttryckte också själv inför införandet av rehabiliteringskedjan 2008 att:

Den försäkrade bör ha ett större ansvar än hittills för att ta till vara sin arbetsförmåga och ta initiativ till och efterfråga insatser på arbetsplatsen som kan medföra att han eller hon kan återgå i arbete (Prop. 2007/08:136, s 64)

Till grund för detta ligger ett skifte i synen på sjukfrånvaro. Björnberg (2012) beskriver det som ett skifte från en förståelse av sjukfrånvaro som ett resultat av bland annat ökade krav i arbetslivet, till ett betraktelsesätt som i stor utsträckning fokuserar på vad som uppfattats vara ett överutnyttjande av försäkringen och utvecklandet av en "sjukfrånvarokultur".

I början av 1990-talet betonades istället arbetsgivares betydelse för de anställdas arbetsförmåga. Då tillmättes arbetsmiljön stor betydelse för sjukfrånvaron. Bland de politiska åtgärderna märktes skärpta krav genom införandet av arbetsgivares rehabiliteringsansvar i arbetsmiljölagen och införandet av en sjuklöneperiod som innebar en viss överflyttning av det ekonomiska ansvaret från stat till arbetsgivare. I början av 2000-talet skedde en omsvängning. Då sattes fokus på den försäkrades skyldigheter och det egna ansvaret för sin arbetsförmåga blev alltmer framträdande. Individerna kom att sättas i centrum i diskussionerna om sjukförsäkringen (Mannelqvist 2012).

Den grundläggande inkomstryggheten vid sjukdom har successivt urholkats under lång tid till följd av eftersläpande justeringar av inkomsttaket. Medan endast var tionde person hade inkomster under taket under 1980-talet gäller detta drygt var tredje personer 2009 (Hedborg 2012). Detta har resulterat i ett växande utrymme för tilläggsförsäkringar som riskerar att undergräva förtroendet för sjukförsäkringen.

Genom tidsgränsen för sjukpenning, nedtrappningen av ersättningsnivån och det sänkta inkomsttaket i sjukförsäkringen betonas de ekonomiska drivkrafterna för återgång i arbete. Därtill har jobbskatteavdraget bidragit till att pressa den faktiska ersättningsnivån ytterligare. I praktiken innebär den sänkta skatten på inkomster av arbete en sänkning av ersättningsnivån. Genom jobbskatteavdraget har den genomsnittliga (relativa) kostnadsökningen av sjukfrånvaro ökat steg för steg. Det första

steget i reformen innebar en genomsnittlig (relativ) kostnadsökning av sjukfrånvaron med 13 procent. Med det fjärde jobbskatteavdraget uppgick kostnadsökningen till 25 procent (Inspektionen för socialförsäkringen 2011a; Ferrarini et al 2012).

6.2 Sjukfrånvaro och arbetslöshet

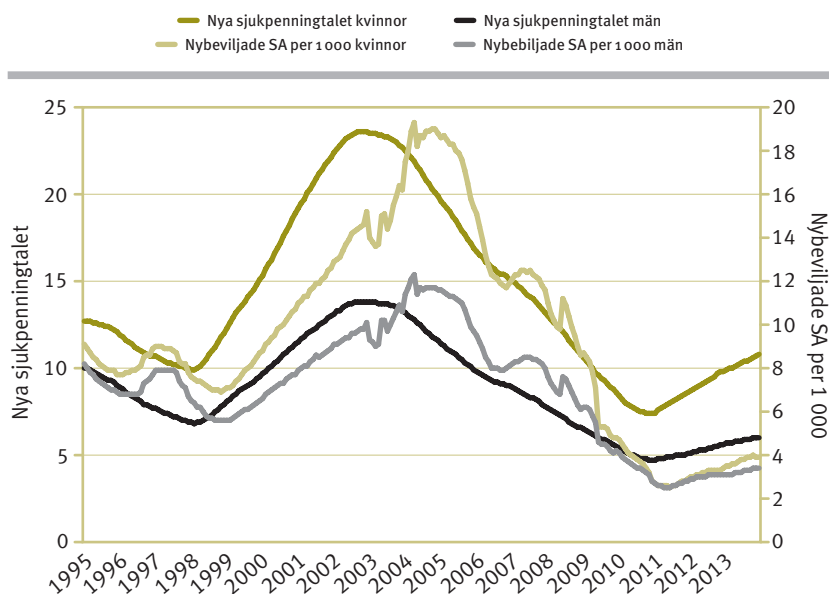
Sjuktalet fördubblades nästan mellan 1997 och 2002. Därefter började sjuktalen sjunka, för att sedan öka igen från 2010. Sjuktalen är nu på ungefär samma nivå som när den så kallade rehabiliteringskedjan infördes 2008. De senaste årens ökning av sjuktalen tycks både bero på att många utförsäkrade återvänder till sjukförsäkringen. Från slutet av 2010 sker ökningen av antalet pågående sjukfall i samtliga diagnosgrupper, men är extra tydlig när det gäller psykisk ohälsa. Den tilltagande psykiska ohälsan tycks drabba yngre kvinnor särskilt hårt.

Med rehabiliteringskedjan 2008 skärptes också reglerna för sjukersättning, tidigare förtidspension. Det har gett en tydlig effekt. Nivåerna för nybeviljade sjukersättningsfall har sjunkit dramatiskt (jmf också Rautio 2013) men har också, i likhet med sjukpenningen, vänt upp från 2010. När det gäller yngre som beviljas aktivitetsersättning, vilket är motsvarigheten till sjukersättning för dem upp till 30 år, är ökningen dramatisk. Jämfört med 2004 är det idag dubbelt så många under 30 år som nybeviljas aktivitetsersättning.

Forskningen ger inga definitiva förklaringar till varför kvinnor har högre långtidsfrånvaro än män, men några förklaringar pekas ändå ut. För det första har kvinnor i högre utsträckning dubbelarbete i och med att de både förvärvsarbetar och fortfarande har huvudansvaret för hemmet. För det andra är det inte ovanligt att arbetsplatser inom kommuner och landsting har bristande arbetsmiljö och sämre anpassningsmöjligheter, och för det tredje står kvinnor för en stor andel av deltidssjukskrivningarna eftersom de deltidsarbetar i större utsträckning än män.

Ungefär var femte sysselsatt har under de senaste 12 månaderna haft någon form av besvär, kroppsliga eller psykiska, till följd av arbetet (Arbetsmiljöverket 2012). Bland kvinnor är andelen högre, 22 procent, jämfört med 17 procent bland männen. Fram till 2003 ökade andelen med arbetsrelaterade besvär, men därefter har det skett en minskning fram till 2009/2010 för att sedan vara oförändrad de senaste åren. Enligt Ar-

Diagram 6.1 Nya sjukpenningtalet och nybeviljade sjuk- och aktivitetsersättningar (SA), januari 1995–december 2013 Kvinnor och män, per månad



Källa: Försäkringskassan.

betsmiljöverket (2012) var det knappt 3 procent av de sysselsatta kvinnorna och knappt 2 procent av männen som hade en längre sjukfrånvaro än fyra veckor eller sex eller fler sjukfrånvarotillfällen. I knappt hälften av dessa fall gjordes en utredning för att förbättra deras möjligheter att klara arbetet.

Enligt Arbetsmiljöverket (2013) har antalet anmälda arbetsskador ökat tre år i rad. 2012 anmäldes 89 000 arbetsskador. Ökningen är förvisso inte dramatisk, men eftersom den tycks vara ihållande anser Arbetsmiljöverket att utvecklingen är oroande. Flest skador sker i traditionellt tunga kroppsarbeten, men ökningen är störst inom tjänstesektorn.

Theorell (2006) pekar på att arbetsintensiteten troligen kommer att fortsätta öka framöver. Utvecklingen är dock polariserad, och det finns tydliga klass- och könsskillnader i möjligheterna att själv styra över planering, upplägg och förläggning av sitt arbete och sin arbetstid (LO 2013a).

Andelen arbetare som ofta upprepar samma arbetsmoment har ökat till nästan 60 procent 2012 (Gellerstedt 2013). Det sammanfaller också med att arbetare har betydligt mindre kontroll och inflytande över sitt arbete. Det gäller särskilt kvinnor. Andelen jobb med hög grad av egen kontroll, rimliga krav och ett fullgott socialt stöd minskar. Det innebär att de ohälsosamma och utarmade jobben ökar (Gellerstedt 2011; LO 2013a).

6.2.1 Orsaker till de stigande sjuktalen i slutet av 1990-talet

Den snabba ökningen av sjuktalen runt 2000 medförde en intensiv debatt om orsakerna. De som inte trodde att ohälsan kunde försämrans så snabbt sökte svaren i att den generösa sjukförsäkringen ledde till överutnyttjande och fusk (Johnson 2010). Den synen ligger bakom införandet av rehabiliteringskedjan 2008 där stort vikt läggs vid kontroll och skärpta krav på individer med arbetsförmåga att återgå till arbetsmarknaden.

Enligt Larsson et al (2005) kan dock den stora ökningen av sjuktalen mellan 1997 till 2002 till ungefär 85 procent förklaras av att sjukskrivningstiderna blev längre, inte av ett dramatiskt ökat antal sjukskrivna. Flera forskare pekar också på att ökningen av sjuktalen främst berodde på förändringar i systemen för rehabilitering och anpassning av arbetsplatser under 1990-talet. Förändringar som försvårade rehabiliteringsprocessen och gav sämre förutsättningar att få sjukskrivna tillbaka i arbete (Hetzler et al 2005; Larsson et al 2005; Johnson 2010). Även den kommunala sektorns försämrade ekonomi medförde sämre omställningsmöjligheter. Lindvall (2011) visar att de offentliga utgifterna för skyddade anställningar och rehabilitering som andel av BNP halverades, från 4 till 2 procent, från början av 1990-talet fram till 2008.

Gellerstedt (2013) visar även att arbetsmiljön snabbt försämrades under 1990-talet. Såväl industrin som offentlig sektor omvandlades under 1990-talskrisen och rationaliserade hårt. Det ledde till ökade krav på de anställda, dels i form av högre arbetsbelastning och högre tempo, dels i form av mindre inflytande och sämre arbetsmiljöer. Störst arbetsmiljöförsämringar drabbade kvinnor i arbetaryrken och kvinnor i lägre tjänstemannayrken, följt av män i arbetaryrken. Arbetsmiljöförsämringarna har fortsatt också i början av 2000-talet, om än i långsammare takt än under 1990-talet. Under 2011 syns dock en antydning till förbättring, enligt Gellerstedt (2013).

Även Theorell (2006) pekar på hur 1990-talskrisen fick stor inverkan på arbetslivet och ohälsan. Erfarenheterna från 1990-talet visar att ohälsa och sjukskrivningar, särskilt psykiska krav och emotionell stress, ökar när arbetsintensiteten (arbetstempot) och därmed kraven i arbetet ökar samtidigt som kontrollen och inflytandet över det egna arbetet minskar. För hälsan ger hög grad av kontroll över det egna arbetet, kombinerat med låga till medelhöga krav och stort socialt stöd bästa resultat. Enligt Theorell förklarar den så kallade krav-kontroll-modellen mer av ökade sjuktal än sjukförsäkringens utformning.

6.3 Arbetsförmåga och anställbarhet bedöms olika

Den mest centrala frågan i hela sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen är bedömningen av individers *arbetsförmåga*. Inom sjukförsäkringen är arbetsförmågebegreppet helt centralt eftersom det styr vilka krav den sjukskrivne ställs inför och vilka stödinsatser som individen kan få del av.

Samtidigt har begreppet *anställbarhet* blivit centralt i arbetsmarknadspolitik och arbetsliv (Jacobsson & Seing 2013). Anställbarhet syftar på förmågan att få och behålla en anställning. Försäkringskassans och läkarnas bedömning av arbetsförmåga skiljer sig från arbetsmarknadens krav och bedömning av anställbarhet (Melén 2009).

När rehabiliteringskedjan infördes 2008 bedömdes Försäkringskassan arbetsförmågan mot en fiktiv arbetsmarknad (Jacobsson & Seing 2013). Detta har föranlett stark kritik från flera håll. Arbetsförmågeutredningen (SOU 2009:89) menade att man måste ta hänsyn till den försäkrades befintliga skick och individuella förutsättningar. I en rad utredningar har det framhållits att det måste ske en individuell prövning av arbetsförmågan, även om bedömningen ska ske på medicinsk grund.

Arbetsförmedlingen bedömer, till skillnad från Försäkringskassan, individens arbetsförmåga mot reellt existerande arbeten. Det innebär att Arbetsförmedlingen inte kan bortse från anställbarhet. För Arbetsförmedlingen omfattar individens arbetsförmåga därmed inte bara dennes förmågor utan också av utbudet av arbeten och arbetsgivarnas beredskap att erbjuda anpassade arbeten. Anställbarhet definieras också framför allt utifrån arbetsgivarnas perspektiv (Jacobsson & Seing 2013). Det finns en alltmer problematisk skillnad mellan Försäkringskassans och

Arbetsförmedlingens syn på individens arbetsförmåga och arbetsgivarnas syn på anställbarhet.

I juli 2012 beslutade riksdagen att Försäkringskassans arbetsförmågebedömning mot den "reguljära arbetsmarknaden" skulle överges. Istället ska det tidigare begreppet "normalt förekommande arbete" användas. Det innebär att prövningen av arbetsförmågan ska ske mot *faktiska och normalt förekommande arbeten*, inte mot en fiktiv arbetsmarknad. Syftet är att få en mer generös och relevant bedömning av arbetsförmåga vid beslut om sjukpenning. Det är fortfarande oklart hur Försäkringskassan kommer att tolka denna förändring och hur myndigheten kommer att utforma det nya arbetsförmågeverktyget (Jansson & Eriksson 2012). Hittills har Försäkringskassan inte redovisat hur den individuella bedömningen ska göras, och det tycks som att man försöker hålla fast vid de bedömningskriterier som gällde vid införandet av rehabiliteringskedjan 2008.

Skillnaden mellan begreppen arbetsförmåga och anställbarhet visar också att lyckade arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser inte garanterar arbete. Sjukskrivna kan betraktas som redo för arbete när arbetsförmågan är återställd. Men det betyder inte att arbetsgivare efterfrågar denna arbetsförmåga eller är villiga att betala för den. Detta leder till att fler tycks hamna i ett vakuum mellan myndigheternas och arbetsgivarnas bedömningar av arbetsförmåga och anställbarhet. En individ kan därmed anses för frisk för sjukförsäkringen och för sjuk för att kunna ta del av insatser från Arbetsförmedlingen (Inspektionen för socialförsäkringen 2013).

För att den arbetslivsinriktade rehabiliteringen av sjukskrivna som är arbetslösa ska bli framgångsrik måste både arbetsförmåga och anställbarhet återskapas. I centrum för detta måste arbetsgivare, arbetsmarknadens parter, arbetsplatsen och arbetsuppgifterna stå (se vidare nedan). Jacobson & Seing (2013) menar tvärtom att diskussionen om anställbarhet innebär att arbetslöshetens orsaker söks i individernas egenskaper snarare än i tillgången till arbete och de förutsättningar till anpassade arbetsplatser och arbetsuppgifter som finns. Det innebär även en risk- och ansvarsförskjutning från stat och arbetsgivare till individen, som utan att viktiga stödstrukturer uppmärksammas förväntas ta ett aktivt ansvar för sin situation genom att förbereda sig för föränderliga anställningsförhållanden. Det fokuserar dessutom för lite på att arbets- och funktionsförmågan är utvecklingsbar för de allra flesta, inte en gång för alla given (Ekberg 2009).

6.3.1 Arbetsmarknaden för individer med nedsatt arbetsförmåga

Enligt SCB (2013) bedöms sysselsättningsgraden bland personer med nedsatt arbetsförmåga vara omkring 44 procent fjärde kvartalet 2012. Män med nedsatt arbetsförmåga är sysselsatta i högre grad än kvinnor med nedsatt arbetsförmåga, 51 procent jämfört med 39 procent. Det är vanligare att personer med nedsatt arbetsförmåga arbetar deltid jämfört med personer som inte har nedsatt arbetsförmåga.

Enligt Arbetsförmedlingen (2013) hör personer med arbetsrelaterad funktionsnedsättning till de mer utsatta på arbetsmarknaden.³⁴ Sedan 2008 har antalet öppet arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd som bedöms ha nedsatt arbetsförmåga fördubblats, till i genomsnitt 80 000 personer per månad under 2013. Därutöver var drygt 110 000 personer med funktionsnedsättning inskrivna i andra sökandekategorier. Det betyder att det totala antalet inskrivna arbetssökande med en arbetsrelaterad funktionsnedsättning uppgick till fler än 190 000.³⁵ Nästan hälften av de inskrivna med funktionsnedsättning har varit utan arbete i mer än tre av de senaste tio åren och de långa arbetslöshetstiderna ökar.

En stor del av ökningen av arbetslösa med funktionsnedsättning sker i åldrarna 20 till 44 år samtidigt som ökningen i de äldre åldersgrupperna har bromsat in betydligt. Det är ett nytt mönster. Orsaken är enligt Arbetsförmedlingen (2013) att psykiskt relaterad funktionsnedsättning ökar successivt i de lägre åldrarna. Denna form av funktionsnedsättning är ofta komplex, vilket innebär en ny utmaning för Arbetsförmedlingen att anpassa insatser efter individens behov.

Rehabiliteringskedjans tidsgränser och det strikta arbetsförmågebegreppet resulterar i att fler utförsäkras från sjukförsäkringen och istället hänvisas till Arbetsförmedlingen. Ungefär 25 procent av den kraftiga ökningen av antalet inskrivna på Arbetsförmedlingen med funktionsnedsättning sedan 2008 kan förklaras av överföringen av personer från sjukförsäkringen till arbetsmarknadspolitiken (Arbetsförmedlingen 2013).

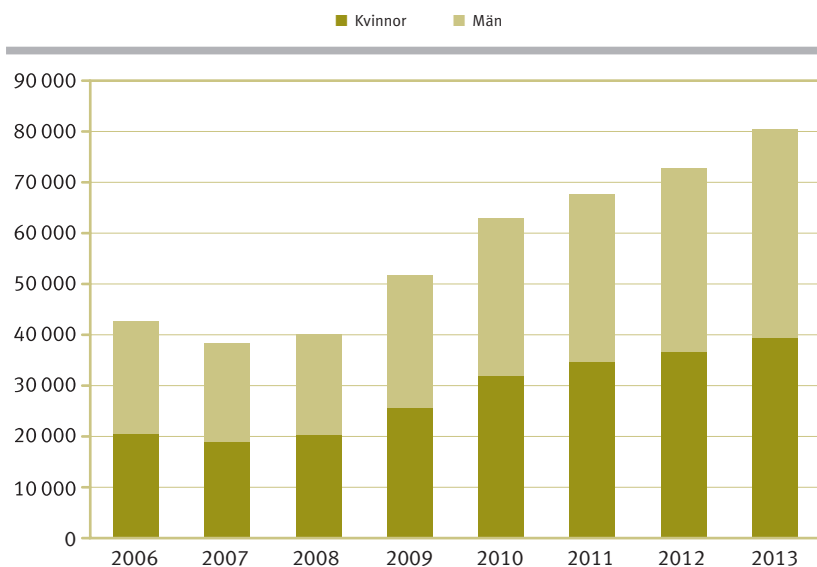
Mellan januari 2010 och oktober 2013 har totalt omkring 73 000 personer överförts från sjukförsäkringen till arbetsmarknadspolitiken och

34 Inom Arbetsförmedlingen är begreppet funktionsnedsättning liktydligt med nedsatt arbetsförmåga.

35 Arbetsförmedlingen (2013) prognostiserar att antalet inskrivna arbetslösa med funktionsnedsättning kommer att fortsätta öka till nästan 100 000 personer i genomsnitt per månad i slutet av 2014. Det totala antalet inskrivna med funktionsnedsättning väntas då överstiga 200 000 personer.

Diagram 6.2 Inskrivna arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd som har en arbetsmarknadsrelaterad funktionsnedsättning, 2006–2013

Antal inskrivna i genomsnitt per månad och år. Kvinnor och män, 16–64 år



Källa: Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen (Arbetsförmedlingen 2013). Det program som erbjuds tidigare långtidssjukskrivna arbetslösa är arbetslivsintroduktion. Syftet med introduktionen är att under som högst en tremånadersperiod utreda och bedöma arbetsförmågan. Därefter ska andra arbetsmarknadspolitiska program och insatser kunna ta vid, alternativt att individen går tillbaka till sjukförsäkringen och Försäkringskassan.

Enligt Inspektionen för socialförsäkringen (2013) är det endast 10 procent av dem som överförs från Försäkringskassan som går vidare till arbete, varav 8 procent till subventionerade och 2 procent till osubventionerade anställningar, medan nästan 60 procent återvänder till Försäkringskassan. Det program som erbjuds tidigare långtidssjukskrivna arbetslösa är arbetslivsintroduktion. Syftet med introduktionen är att under en tremånadersperiod utreda och bedöma arbetsförmågan. Därefter ska andra

arbetsmarknadspolitiska program och insatser kunna ta vid, alternativt att individen går tillbaka till sjukförsäkringen och Försäkringskassan.

Ökningen av antalet arbetslösa med arbetsrelaterade funktionsnedsättningar speglar också arbetslivets förändrade och höga produktivetskrav (Jacobsson & Seing 2013). När kraven på arbetsmarknaden höjs bedömer Arbetsförmedlingen att fler arbetslösa har funktionsnedsättningar som innebär nedsatt arbetsförmåga. Jacobsson & Seing (2013) menar till och med att bristande anställbarhet, och inte enbart arbetsförmåga, bedöms som en funktionsnedsättning av Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen (2013) anger att myndigheten blivit mer grundlig i sin kartläggning av arbetslösa och att detta leder till att allt fler bedöms ha en funktionsnedsättning. 1992 bedömdes 10 procent av alla arbetslösa ha en funktionsnedsättning. 2011 var motsvarande siffra 25 procent. Enligt Jacobsson & Seing (2013) beror ökningen snarare på samhälleliga och organisatoriska förhållanden än på att individers förmågor har förändrats dramatiskt. Jacobsson & Seing (2013) menar till och med att den försvagade arbetsmarknadspolitiken leder till att arbetsförmedlare väljer att koda fler som funktionshindrade för att få tillgång till mer kraftfulla insatser.

6.4 Att förhindra ohälsa i arbetslivet – systematiskt och förebyggande arbetsmiljöarbete

Förebyggande insatser mot ohälsa och sjukskrivningar minskar behovet av ofrivillig omställning på arbetsmarknaden. Arbetsplatsbaserat proaktivt folkhälsoarbete är därför mycket viktigt.

Det fackliga arbetet för god arbetsmiljö har pågått under hela fackföreningsrörelsens historia. Resultatet är att den fysiska arbetsmiljön på svenska arbetsplatser överlag är god och anpassad efter produktionens behov. Det finns dock fortfarande stora brister i den fysiska arbetsmiljön inom verksamheter som till exempel restaurang, städning, barn- och äldreomsorg. De allra flesta arbetsgivare inser att en frisk arbetsplats är en lönsam arbetsplats. Därför är arbetsmiljöarbetet ofta inriktat på att öka verksamhetens effektivitet och produktivitet. Det innebär både för- och nackdelar för löntagarna. En bra arbetsmiljö gynnar hälsan och högre produktivitet ger högre löner. Men den goda fysiska arbetsmiljön används samtidigt för att driva upp tempot i arbetet. Detta kallas ibland för ergonomfällan (Westgaard & Winkel 1997). Samtidigt som tempot

har ökat har löntagarnas kontroll och inflytande över arbetet minskat, vilket ofta är skadligt för hälsan. Det fackliga arbetet för en god arbetsmiljö har under lång tid varit inriktat på "makten över takten" och att få tid för återhämtning.

Idag tenderar ekonomiska motiv att styra utformningen av arbetsorganisationer, arbetssätt och arbetstider utan större hänsyn till om det främjar hälsa eller ohälsa. Det gäller framför allt för arbetstagare som anses vara utbytbara och utgör flexibilitetsreserven, medan de som tillhör kärnarbetskraften oftare erbjuds bättre arbetsmiljö. I privat tjänstesektor uppger endast 33 procent av kvinnorna och 40 procent av männen att det finns systematiskt arbetsmiljöarbete på arbetsplatsen (Gellerstedt 2013). I LOs egen undersökning svarar endast 50 procent av de tillfrågade ensamma skyddsombuden, som främst finns på mindre arbetsplatser, och 78 procent av huvudskyddsombuden, som främst finns på större arbetsplatser, att deras arbetsplats har ett pågående systematiskt arbetsmiljöarbete (Gellerstedt 2012).

Både lagstiftning, föreskrifter och kollektivavtal reglerar arbetsmiljöarbetet. Det stora problemet är inte regelverken och bestämmelserna utan att dessa inte tillämpas i tillräcklig omfattning. Arbetsmiljöverkets resurser för kontroll, uppföljning och sanktioner har skurits ned, vilket medför att fler arbetsgivare vågar tänja på sina skyldigheter. Ansvaret för kontroll av om arbetsmiljölagstiftning följs har i stor grad överlåtits till de fackliga organisationerna och deras skyddsombud. Men på arbetsplats- och företagsnivå kan det vara svårt för både fackliga företrädare och skyddsombud att driva arbetsmiljöfrågorna med kraft om det inte finns understöd av Arbetsmiljöverket. En viktig facklig strategi är därför att både ställa krav på stärkta resurser till Arbetsmiljöverket och att stärka utbildningsinsatserna för fackligt förtroendevalda och skyddsombud. Det skulle göra att befintliga avtal och lagar på arbetsmiljöområdet tillämpades mer kraftfullt och fick större genomslag på arbetsplatserna.

6.4.1 Företagshälsovården som nyckelspelare

Företagshälsovården är en viktig aktör för att motverka och bryta sjukfrånvaro. Den bör vara en naturlig del av det systematiska och förebyggande arbetsmiljöarbetet och ha en nyckelroll i både det förebyggande

hälsoarbetet på arbetsplatserna och rehabiliteringsinsatser vid tillfälligt nedsatt arbetsförmåga (Westerholm & Bostedt 2004; Ilmarinen 2009). När sjukförsäkringen förändrades 2008 betonades företagshälsovårdens roll att aktivt identifiera insatser för att underlätta återgången i arbete (Prop. 2007/08:136). Regeringens politik har dock snarast lett i motsatt riktning och istället försvagat företagshälsovårdens roll (se vidare nedan).

Den fackliga definitionen av en kvalitetssäkrad företagshälsovård är att den utgår från en helhetssyn på arbetsmiljö, har god kunskap om förhållanden i den aktuella branschen och att det finns hög kompetens inom en rad områden (LO 2013e). Det handlar exempelvis om arbetsmiljö, arbetsorganisation, ledarskapsfrågor, ergonomi, teknik, medicin och rehabilitering. Detta för att ha goda förutsättningar att tidigt identifiera anställda som riskerar ohälsa och sjukfrånvaro och därmed förebygga senare behov av rehabiliteringsinsatser.

Fackföreningarnas mål är att alla löntagare ska ha tillgång till kvalitetssäkrad företagshälsovård. Men sedan slutet av 1980-talet har andelen löntagare med tillgång till företagshälsovård minskat från 86 procent till cirka 65 procent 2012. Tillgängligheten följer tydliga klass- och könsmonster och dessa har förstärkts under 2000-talet när andelen som omfattas av företagshälsovård har minskat. Bland arbetare har tillgången till företagshälsovård försämrats mer påtagligt än bland tjänstemän. I slutet av 1990-talet hade 71 procent av kvinnorna och 74 procent av männen i arbetaryrken tillgång till företagshälsovård. 2011 hade andelarna sjunkit till 53 respektive 65 procent (Gellerstedt 2013).

Den kraftigaste försämringen har ägt rum inom offentlig sektor. Där har andelen anställda arbetare med tillgång till företagshälsovård rasat från omkring 85 procent i mitten av 1990-talet till cirka 60 procent 2011. Inom privat sektor har försämringen varit större för kvinnor än för män. Allra sämst tillgång till företagshälsovård har kvinnor inom privat servicesektor.

Enligt LO (2013e) har cirka en miljon löntagare tillgång till en kvalitetssäkrad företagshälsovård, men ungefär lika många saknar det helt. Övriga löntagare har endast tillgång till företagshälsovård när behov bedöms uppstå. En vanlig uppfattning bland arbetsgivare är att företagshälsovården är en resurs som ska användas först när något har inträffat. Men det är viktigt med en stark och självständig företagshälsovård som

Tabell 6.1 Tillgång till företagshälsovård genom arbetet, 1985–2011

Arbetare, kvinnor och män

	Offentlig sektor		Industri		Privat service	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
1995	83%	87%	79%	81%	52%	58%
1999	81%	80%	81%	85%	51%	59%
2003	69%	78%	74%	81%	37%	51%
2007	66%	72%	70%	75%	33%	52%
2011	61%	58%	68%	80%	37%	50%

Källa: Arbetsmiljöverket; SCB.

ger råd och stöd när det gäller att identifiera vilka åtgärder som behövs för en hälsofrämjande arbetsplats.

Den främsta förklaringen till den försämrade tillgången till företagshälsovård är att det generella statsbidraget avvecklades 1993. Det innebär att staten frånsade sig ansvaret för en utbredd tillgång till företagshälsovård, vilket i praktiken resulterade i att företagshälsovården blev helt marknadsberoende. Som en konsekvens av detta har en stor del av den preventiva verksamheten försvunnit och istället beställer arbetsgivarna tjänster från företagshälsovården för behandling och utredning när sjukfrånvaro redan uppstått (Theorell 2006). När företagshälsovården blir en kund till de arbetsgivare som väljer att anlita dem begränsas dessutom efterfrågan och tillgången för de anställda blir mer ojämlig. Det gör det svårt att säkerställa en kvalitetssäkrad och oberoende företagshälsovård som blir delaktig i det systematiska arbetsmiljöverket. Om företagshälsovården ska bli ett instrument för arbetsplatsbaserat proaktivt folkhälsoarbete krävs ett nytt system för dokumentation, utvärdering och styrning.

Sedan 2010 finns återigen ett statligt stöd för företagshälsovård riktat till arbetsgivare. Förutom vissa kvalitetskrav är bidraget villkorat med att arbetsgivaren ställer upp med minst lika mycket. Det återinförda statsbidraget har inte resulterat i någon ökad räckvidd för företagshälsovård

den (Ståhl et al 2011). I budgetpropositionen för 2014 skriver regeringen att bidraget till företagshälsovården inte har fungerat. Regeringen vill därför göra om bidraget så att det kan ges "till arbetsgivarna när de har behov av stöd i det enskilda fallet". Detta innebär att regeringen ersätter nuvarande bidrag till företagshälsovården med ett riktat bidrag till arbetsgivare i syfte "att underlätta för arbetsgivare att ta sitt rehabiliteringsansvar" (Prop. 2013/14:1, UO 10, s 19 & 38). För detta avsätts 2014 mindre än en tiondel av tidigare avsatta resurser (endast 30 miljoner kronor). Detta innebär att företagshälsovårdens betydelse i det förebyggande arbetsmiljöarbetet riskerar att urholkas än mer.

Arbetsgivarens skyldigheter att tillhandahålla företagshälsovård som arbetsförhållandena motiverar är reglerad i arbetsmiljölagen, AML (SFS, 3 kap 2c §). I AML definieras företagshälsovård som "en oberoende expertresurs inom områdena arbetsmiljö och rehabilitering". Företagshälsovården ska enligt AML särskilt arbeta för att förebygga och undanröja hälsorisker på arbetsplatser. Den ska ha kompetens att identifiera och beskriva sambanden mellan arbetsmiljö, organisation, produktivitet och hälsa (SFS, 3 kap 2c §). I lagstiftningen kopplas alltså företagshälsovården tydligt samman med det systematiska förebyggande arbetsmiljöarbetet.

Arbetsmiljöverket förtydligar kravet om företagshälsovård genom att slå fast att sådan eller motsvarande *ska* anlitas om det i arbetsgivarens egen verksamhet inte finns tillgång till rätt kompetens för att uppfylla arbetsmiljölagens och föreskrifternas krav om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:01, 12 §). Det är sannolikt att många av de arbetsgivare som inte erbjuder kvalitetssäkrad företagshälsovård bryter mot lagstiftning och Arbetsmiljöverkets föreskrifter om att företagshälsovård måste anlitas om den egna verksamheten inte har tillräcklig kompetens att uppfylla arbetsmiljölagens krav (LO 2013e). Samtidigt tycks staten understödja en utveckling där företagshälsovårdens roll prioriteras ned.

Företagshälsovården skulle också kunna ha en än mer proaktiv roll genom att göras delaktig när nya arbetsplatser byggs eller gamla arbetsplatser renoveras, i syfte att säkerställa en god arbetsmiljö. På så sätt skulle det förebyggande hälsoarbetet starta redan innan löntagarna har börjat arbeta på arbetsplatsen. Detta kräver att företagshälsovården har mer branschspecifika kunskaper och kompetenser än vad som är vanligt idag. Därför bör staten skjuta till mer resurser för regional branschkun-

skap för att stärka företagshälsovårdens förebyggande och kvalitetssäkrande roll i arbetsmiljöarbetet.

Fackföreningarna bör också bli mer aktiva för att uppnå målet att alla löntagare ska ha tillgång till kvalitetssäkrad företagshälsovård. I LOs och LO-förbundens arbetsmiljöstrategier ingår därför att förbunden ska verka för kollektivavtal om arbetsmiljö inklusive kvalitetssäkrad företags-hälsovård. Det ska även inkludera rätten till facklig delaktighet i upp-handling, styrning och uppföljning av företagshälsovården. Företagshäl-sovården bör vara en partsgemensam men oberoende expertresurs som omfattar alla löntagare på den aktuella arbetsplatsen. Staten behöver aktivt stödja en sådan utveckling.

6.5 Att återgå i arbete: rehabilitering och omställning

För en effektiv och fungerande rehabilitering och god omställningsförmåga behöver flera aktörer ta ett större och samlat ansvar för återgång i arbete. En grundprincip ifråga om statliga rehabiliteringsinsatser och arbetsmarknadspolitik är att alla försäkrade ska ha rätt till likvärdigt och relevant stöd oavsett kön, yrke, ålder eller utbildningsbakgrund. Såväl arbetare som tjänstemän bör ha lika rätt att få ett individuellt anpassat stöd utifrån individuella behov. Det får aldrig vara en grupps sjukdoms-risk som avgör hur omfattande och högkvalitativt rehabiliteringsinsatser eller stöd för omställning är.

6.5.1 Arbetsgivarnas rehabiliteringsansvar

Arbetsgivare och arbetsledare är centrala för anpassning och arbetsmiljö. Att arbetsgivare involveras kan inte nog understrykas. Ståhl (2009) visar att många arbetsgivare är frånvarande i den arbetslivsinriktade re-habileringsprocessen i Sverige. Ekberg (2011) menar att både offentliga och privata verksamheter i allt högre grad styrs av produktions- och lön-samhetsmått, som för den enskilde anställda kan innebära mindre möj-ligheter att anpassa arbetstakt och arbetsform till sin aktuella förmåga.

När många länder ger arbetsgivarna ett ökat ansvar för långtidssjuk-skrivnas återgång i arbete går utvecklingen i Sverige i motsatt riktning. I Sverige har arbetsgivarna ett jämförelsevis litet ansvar för att anställda ska kunna återgå till arbetet efter sjukfrånvaro. De har även lägre kost-nader för den långa sjukfrånvaron än i många andra länder (Försäkrings-

kassan 2009; Hägglund & Skogman Thoursie 2010; Johansson et al 2010; OECD 2013).³⁶ I Sverige har arbetsgivarens ansvar gentemot den anställda också minskat genom införandet av rehabiliteringskedjan 2008 (Hägglund & Skogman Thoursie 2010). Efter sex månader upphör arbetsgivarens ansvar för den sjukskrivne om denne inte bedöms kunna återgå till sina gamla, eller andra, arbetsuppgifter hos arbetsgivaren.

Rehabiliteringsansvaret och kraven på omställning i sjukförsäkringen vilar tungt på individen, medan arbetsgivare i princip kan vänta ut de olika tidsgränserna i rehabiliteringskedjan. Även om arbetsgivaren är skyldig att pröva alla möjligheter till arbetsanpassning eller omplacering, finns inga sanktioner att ta till mot arbetsgivare som underlåter detta och som säger upp den sjukskrivne efter sex månader utan att alla möjligheter är prövade och uttömda. Behovet av en rimligare balans i ansvarsfördelningen mellan individ och arbetsgivare men även andra aktörer i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen är stort, vilket också LO har lyft fram (Rautio 2013).

Såsom den nuvarande rehabiliteringskedjan är utformad har facket en otydlig roll under den tid som den sjukskrivne har kvar sin anställning, det vill säga under de första sex månadernas sjukskrivning. Det försvårar för facket att stödja sjukskrivna medlemmar inför en uppsägning av personliga skäl efter sex månaders sjukskrivning.

Det är viktigt att balansera krav på arbetsgivare och individ med hänsyn till vilka konsekvenser det kan för individer som har långvarig sjukdomshistorik och/eller nedsatt arbetsförmåga. Det finns flera studier som visar att arbetsgivare väljer bort arbetssökande som har en historik av sjukfrånvaro samt att ökade kostnader, exempelvis genom medfinansiering i sjukförsäkringen, riskerar att leda till att färre personer anställs (Eriksson et al 2012). Även Försäkringskassan visar att många arbetsgivare selekterar arbetssökande utifrån hälsotillstånd. En undersökning från TCO (2008) visade att arbetsgivare har en negativ inställning till att rekrytera bland annat personer som har varit långvarigt sjukskrivna. Det beror bland annat på arbetslivets höga produktivitetskrav. Ekberg (2009)

³⁶ Exempelvis är den svenska sjuklöneperioden om två veckor kort i ett internationellt perspektiv. Regeringen har också tagit bort arbetsgivarnas lagstadgade skyldighet att upprätta en individuell rehabiliteringsplan. OECD har vid flera tillfällen kritiserat Sverige för att arbetsgivarna har för få incitament för att underlätta återgången i arbete för sjukfrånvarande med psykiska diagnoser (se exempelvis OECD 2013).

pekar därtill på att personer med sjukdomshistorik riskerar att uppfattas om mindre önskvärda på arbetsplatsen av övriga anställda.

Det finns således både argument för och emot skärpta krav på arbetsgivare. Om kraven skärps utan att det finns sanktionsmöjligheter, kan risken öka att arbetsgivare som struntar i att följa krav får en konkurrensfördel i relation till dem som följer kraven. Därför har Långtidsutredningen (SOU 2011:11) föreslagit tydligare finansiella sanktioner mot arbetsgivare som inte erbjuder rehabiliterings- eller omplaceringsmöjligheter när detta borde ha skett. Även LO menar att det kan vara en väg framåt, om lagstadgade sanktionsavgifter görs semidispositiva (Rautio 2013). LOs uppfattning är att det skulle kunna ge bättre möjligheter för fackföreningar att driva ärenden där arbetsgivare inte fullföljt sina rehabiliteringsskyldigheter. Semidispositivitet skulle samtidigt göra det möjligt att branschanpassa regler i kollektivavtal.³⁷

6.5.2 Arbetsplatsens roll för återgång i arbete

Det är en alltför vanlig uppfattning att det är individen som ska förändras för att kunna återfå sin arbetsförmåga. Men det är arbetsplatsen som är den viktigaste arenan för att främja och bibehålla arbetsförmåga och hälsa. Det finns en rad studier som visar att insatser på arbetsplatsen har stor betydelse för sjukskrivnas möjlighet att återgå till arbete (Johansson 2007; Ståhl 2009; Ekberg 2011).

Goda anpassningsmöjligheter medför att anställda trots långvariga hälsobesvär kan behålla och utveckla sin arbetsförmåga och, utifrån egna förutsättningar, fortsätta sitt arbete. Det kan skapas genom arbetsplatsens organisatoriska flexibilitet, samt tidiga kontakter mellan vårdgivare och arbetsplats (Johansson 2007; Ekberg 2011).³⁸ Johansson & Lundberg (2004) visar i sin studie av privatanställda tjänstemän ett mycket starkt samband mellan antalet anpassningsmöjligheter i det arbete man sjuk-

37 LO och Svenskt Näringsliv har börjat diskutera om tillsvidareanställda som riskerar att sägas upp på grund av ohälsa, liksom dem som sägs upp på grund av arbetsbrist, i framtiden skulle kunna omfattas av det kollektivavtalade omställningsstödet inom trygghetsfonden TSL (se vidare om TSL i avsnitt 8.2). Ett potentiellt problem med omfattande kollektivavtalade lösningar är dock att dessa finansieras genom löneutrymmet, och att såväl sjukdomsrisker som lönenivåer skiljer sig stort mellan arbetare och tjänstemän. LOs uppfattning är därför att avtalade omställningsstöd ska vara komplement till, och inte substitut för, generella välfärdslösningar inom såväl sjukförsäkrings- och rehabiliteringsområdet som arbetsmarknadspolitiken.

38 Se även den så kallade sjukflexibilitetsmodellen som ett verktyg vid rehabilitering (Johansson & Lundberg 2004).

skrevs från och om man återvände i arbete eller inte. Tjulin (2010) pekar på att återgång i arbete skapas genom handlingar och social interaktion på arbetsplatsen, och att detta berör hela arbetsgruppen och inte enbart den sjukskrivne och dennes chef.

Rehabiliteringsprocessen bör vara dynamisk och anpassas under rehabiliteringens gång. Det är mer framgångsrikt än standardiserade program. Det ställer krav på att hälsofrämjande arbete är en integrerad del i beslutsfattande processer på arbetsplatserna. Ju större möjligheter till anpassning, desto större del av arbetsstyrkan håller sig friska och är närvarande. Flexibilitet vad avser arbetsdagens längd och deltagande i planering av arbetet är avgörande för att få människor att återgå i arbete.

Att öka trivseln och göra arbetsuppgifterna mer stimulerande (öka närvaroincitament) kan öka motivationen att återgå i arbete. Ibland kanske de största hindren för att återgå i arbete finns i arbetsgruppen snarare än hos individen genom att en långtidssjukskriven individ inte är välkommen tillbaka (höga frånvarokrav). I sådana fall kan riktade insatser mot individen att återgå i sitt tidigare arbete vara missriktade. Det är istället viktigt att arbetsgrupper och arbetsplatser involveras i fördelningen av arbetsuppgifter och att även den med nedsatt arbetsförmåga får del av ordinarie arbetsuppgifter. Det minskar risken för det som kallas utstötningmekanismer, och kan samtidigt leda till ökat lärande i arbetet. Arbetsplatsens förhållningssätt, möjligheter och vilja att anpassa arbetet har avgörande betydelse för om individen har och kan utveckla sin arbetsförmåga eller inte.

6.5.3 Försäkringskassans roll i rehabilitering

Försäkringskassan ansvarar för att samordna rehabiliteringsprocessen och utöva tillsyn över de insatser som behövs för rehabiliteringsverksamheten (SFS 2013:1100). Om den enskilde individen vill ska Försäkringskassan också samverka med övriga aktörer som arbetsgivare, facklig organisation, hälso- och sjukvård, socialtjänst och Arbetsförmedlingen, men också andra berörda myndigheter (SFS 2013:1100). Försäkringskassan ska också se till att arbetslivsinriktad rehabilitering kommer till stånd. Arbetslivsinriktad rehabilitering utgörs av åtgärder som syftar till att en individ som har drabbats av sjukdom ska återfå sin arbetsförmåga och därmed förutsättningar att försörja sig genom förvärsarbete (SFS 2013:1100).

När det kommer till den arbetslivsriktade rehabiliteringen saknar Försäkringskassan redskap för att leva upp till sin roll som ansvarig för att driva den processen framåt. Avsaknaden av redskap bottnar i att Försäkringskassan endast har samordningsansvaret för rehabiliteringen, medan det är andra aktörer som sitter på verktygen: arbetsgivare i de fall det handlar om personer i anställning och Arbetsförmedlingen i de fall det handlar om arbetslösa sjukskrivna. Trots sitt samordningsansvar står Försäkringskassan utan påtryckningsmedel att ta till (Inspektionen för socialförsäkringen 2011b).

Det finns behov av att tydliggöra vilken myndighet som har ansvaret för olika faser i rehabiliteringen. Ett problem har länge varit att myndigheterna har olika mål och uppdrag för sin verksamhet, vilket gör att personer med komplexa problem kan bollas mellan myndigheter. Rehabiliteringsprocessen riskerar då att bli väldigt lång (Ekberg 2009). LO har tidigare lyft fram att det är viktigt att Arbetsförmedlingen har huvudansvaret för arbetslivsriktad rehabilitering för arbetslösa. Däremot finns behov av god samverkan med bland annat Försäkringskassan, hälso- och sjukvården, berörda arbetsgivare och arbetsmarknadens parter.

Försäkringskassans uppföljning av sjukfall är i en internationell jämförelse inte särskilt aktiv (Inspektionen för socialförsäkringen 2011b). Myndigheten bör ha en mer offensiv roll i uppföljningen, vilket sannolikt kräver mer verkningsfulla redskap i mötet med de olika aktörerna i rehabiliteringsprocessen.

En viktig faktor för hur den enskildes tilltro till återgång i arbete påverkas är den egna medverkan i rehabiliteringsprocessen. Ingången till detta utgörs av den plan för återgång i arbete som Försäkringskassan i varje sjukpenningfall ska ta fram tillsammans med den försäkrade. Planen ska ge en överblick över de insatser som behövs för att den enskilde ska kunna återgå i arbete (Försäkringskassan 2004). Riksrevisionen har pekat på ett samband mellan samverkan runt handlingsplanen med Arbetsförmedlingen, i vilken upprättande av plan för återgång i arbete utgör en del, och kortare sjukskrivningstid (Riksrevisionen 2009).

Inspektionen för socialförsäkringen (2011b) visar dock i sin granskning att en plan för återgång i arbete inte alltid tas fram, och att de planer som tas fram ofta brister i sitt innehåll. De är många gånger innehållsmässigt magra. Emellanåt ingår inte mer än en mening om att den sjukskrivne

ska återgå i arbete. Detta riskerar planens motiverande funktion där den enskilde görs delaktig uteblir.

Ekberg (2011) visar att Försäkringskassan kommer in relativt sent i rehabiliteringsprocessen och i relativt få ärenden. Ståhl et al (2011) har i en begränsad studie undersökt hur sjukskrivna, läkare, arbetsgivare och handläggare på Försäkringskassan resonerar när det gäller rehabiliteringskedjans tidsgränser, arbetsförmågebedömningar, rehabilitering samt återgång i arbete efter sjukskrivning. De drar slutsatsen att rehabiliteringskedjan medfört en mer administrativ roll för Försäkringskassans handläggare: tid och kraft har i större utsträckning kommit att läggas på att leva upp till regelverket om tidsgränser, och i mindre utsträckning på att arbeta med faktisk rehabilitering.

6.5.4 Den aktiva arbetsmarknadspolitiken för omställning vid nedsatt arbetsförmåga

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken har en viktig roll att stärka individens möjlighet att återgå i arbete hos andra arbetsgivare på arbetsmarknaden om den tidigare arbetsgivaren inte längre är ett alternativ. Arbetsförmedlingen är den myndighet som bäst kan bedöma vilka insatser som arbetslösa med nedsatt arbetsförmåga har behov av. Eftersom funktionsnedsatta är överrepresenterade bland långtidsarbetslösa är det rimligt att dra slutsatsen att de särskilda arbetsmarknadspolitiska programmen för denna grupp är otillräckliga. Det gör att behoven av aktiv arbetsmarknadspolitik för att minska långa arbetslöshetstider och för att stärka den som har nedsatt funktionsförmåga är stora.

De verktyg som Arbetsförmedlingen har inom ramen för arbetslivsintroduktionen bör ses över. Det finns tecken på att förmedlingen har svårt att möta de behov som finns i den grupp som överförs från sjukförsäkringen till arbetsmarknadspolitiken. Därutöver måste de rustande och kompetenshöjande insatserna stärkas, särskilt arbetsmarknadsutbildningen och de subventionerade anställningarna. Det är inte ovanligt att funktionsnedsatta i allmänhet och funktionsnedsatta med nedsatt arbetsförmåga i synnerhet, har en lägre utbildningsnivå än befolkningen i övrigt. Det är till viss del en ålderseffekt, då funktionsnedsättningar som innebär nedsatt arbetsförmåga ökar med stigande ålder, och äldre i allmänhet har något kortare utbildning än yngre. Men det beror ock-

så på att individer med kort utbildning oftare än andra har yrken som sliter mer på hälsan, samtidigt som en funktionsnedsättning i vissa fall kan innebära svårigheter att ta sig igenom grundläggande utbildning (Syrén 2010).

Jacobsson & Seing (2013) visar att personer med funktionsnedsättning har fått svårare att hävda sig på arbetsmarknaden på grund av arbetslivets föränderliga krav, vilket stärker så kallade ”normativa ideal” om vem som anses vara produktiv arbetskraft. Därför är förberedande utbildning och arbetsmarknadsutbildning viktiga för omställning och återetablering på arbetsmarknaden. Den möjligheten får inte vara förbehållen arbetsökande som har relativt goda chanser att få ett arbete. Eftersom möjligheterna att gå en arbetsmarknadsutbildning är begränsade, på grund av att volymerna är mycket låga, så är det få funktionsnedsatta som får del av sådan utbildning. Vi betonar vikten av att funktionsnedsatta med bristfällig utbildningsbakgrund ges goda förutsättningar att skaffa sig gymnasiekompetens. Det är nödvändigt för att öka chanserna att få arbete när arbetslivet ställer allt högre krav på utbildning.

Arbetsgivare behöver motiveras mer att anställa personer med begränsad arbetsförmåga om tidigare sjukskrivna ska ha en rimlig möjlighet att få tillträde till arbetsmarknaden. Därför är lönestöd, men också utvecklingsanställning och trygghetsanställning, som ska kompensera för den arbetsökandes funktionsnedsättning och stärka den möjligheten att få och behålla ett arbete, många gånger avgörande för återgång till arbete (Melén 2009). Det kan vara en indikation på att problemlösningar för långtidssjukskrivna som är arbetslösa bör fokusera på mer övergripande nivå, snarare än att ensidigt betona individ- och organisationsnivå. I klartext innebär det att den arbetslivsinriktade rehabiliteringen, för att bli framgångsrik, måste beakta arbetsförmåga såväl som anställbarhet: det måste finnas ett arbete att rehabiliteras till. Det skulle därför underlätta om arbetsgivare och arbetsmarknadens parter var mer involverade i den arbetslivsinriktade rehabiliteringen.

Det finns ett flertal olika former av anställningsstöd som riktas till arbetsökande med arbetsmarknadsrelaterade funktionsnedsättningar. Samtliga stöd ges i form av lönesubventioner till arbetsgivare. Subventionens storlek fastställs med hänsyn till graden av nedsättning i arbetsförmågan. Endast lönenivåer upp till 16 700 kronor (heltid) per månad

subventioneras fullt ut. Den lönekostnad som ligger till grund för stöd är bruttolönen inklusive sjuklön, semesterlön, socialavgifter och premier för avtalsenliga arbetsmarknadsförsäkringar eller motsvarande försäkringar. Enligt våra beräkningar kommer endast 12 procent av alla deltids- och heltidsanställda att ha en så låg månadslön under 2014.

Subventionerade anställningar är viktiga och verkningsfulla om de är träffsäkra. Lönestöden skulle dock behöva utvecklas för att omfatta fler personer. Tjänstemän har överlag bättre hälsa och arbetsvillkor som medger bättre möjligheter till anpassning av arbetsuppgifter än arbetare (Ekberg 2009). Det understryker ytterligare behovet av att höja nivån för vilka månadslöner som täcks av lönestöd. Annars blir det allt svårare för arbetsökande med funktionsnedsättningar att få tillträde till större delen av arbetsmarknaden. Betydligt högre löner måste subventioneras för att motverka att funktionsnedsatta hänvisas till arbetsplatser utan kollektivavtal. Annars försämras möjligheten för funktionsnedsatta att få del av kollektivavtalsliknande anställningsvillkor, inklusive försäkringar, kompetensutveckling och löner.

Anställningsstöden för arbetsökande med funktionsnedsättning behöver utvecklas, något som också lyfts fram i den så kallade FunkA-utredningen (SOU 2012:31). Utredningen föreslår två former av lönestöd istället för de många olika som finns idag: ett för *utveckling* och ett för *trygghet*. De allra flesta arbetsökande med funktionsnedsättning ska börja med lönestöd för utveckling. Det är bra eftersom det visar att arbetsförmåga just ska ses som utvecklingsbar. Det ger en signal om att lönestöd ska kunna leda till en framtida anställning utan stöd. Om högre löner subventioneras skulle sannolikt både utvecklings- och trygghetsanställningarna erbjudas fler, både i privata och offentliga verksamheter.

6.6 Sammanfattande diskussion: Rehabiliterings- och omställningsinsatser brister för den som har nedsatt arbetsförmåga

Behoven av rehabilitering och omställning ökar i takt med att arbetsgivarna bedömer att allt fler individer har nedsatt arbetsförmåga som försämrar deras anställningsbarhet. Sysselsättningsgraden bland personer med nedsatt arbetsförmåga är betydligt lägre än i befolkningen som helhet. Arbetsgivarnas syn på arbetsförmåga och viljan att anställa

personer med nedsatt arbetsförmåga är avgörande för möjligheten för personer med nedsatt arbetsförmåga att få och behålla ett arbete. Det är nödvändigt att arbetsgivarna uppfattar personer som bedöms ha en nedsatt arbetsförmåga som anställbara. Anställbarhet kräver i sin tur omställningsförmåga.

Erfarenheterna från 1990-talet visar att rationaliseringar och högre produktivitetskrav resulterade i minskad bemanning och högre arbetstempot. Det var dessa höjda krav, i kombination med minskad kontroll över arbetet och sämre socialt stöd, som var den främsta orsaken till de stigande sjuktalen. För en växande grupp löntagare fortsätter arbetsintensiteten att öka samtidigt som kontrollen och inflytandet över arbetet försämras. Slimmade organisationer, hög arbetsbelastning, uppstyckade och privatiserade verksamheter har bidragit till större svårigheter att inkludera personer med nedsatt arbetsförmåga i arbetslivet. Toleransen för olikheter i löntagarnas prestationer på arbetsmarknaden minskar.

Vår samlade bedömning är att omställningsförmågan för sjukskrivna, till gamla eller nya arbetsuppgifter hos nuvarande arbetsgivare eller till andra arbetsgivare på arbetsmarknaden, är försvagad. Det beror dels på försämringarna i sjukförsäkringen där arbetsgivarnas ansvar för såväl förebyggande insatser som rehabilitering och återgång i arbetet har minskat, dels på arbetsmarknadspolitikens insatser för att stödja arbetslösa med funktionsnedsättning tillbaka till arbete. Omställning handlar mycket om tolerans och förståelse för partiell arbetsfunktion.

I diskussionen om de höga sjuktalen kring millenniumskiftet kom fokus att hamna på individernas incitament att arbeta i förhållande till sjukförsäkringens ersättningsnivåer och tidsperioder. När orsakerna till ohälsa och sjukskrivningar individualiseras så individualiseras även dess konsekvenser och lösningar. Därför skulle ohälsan motverkas genom förändringar i själva försäkringen.

Genom att införa tidsbegränsningar i sjukförsäkringen och avstå från att höja taket i ersättningen, har risker och kostnader förskjutits från stat och arbetsgivare till de enskilda individerna. I dag kan arbetsgivarna vänta ut tidsgränserna i sjukförsäkringen (efter sex månader blir arbetsgivarna av med ansvaret för den sjukskrivne om denne inte bedöms kunna återgå i arbete hos arbetsgivaren) och på så sätt sortera ut de anställda som inte anses kunna prestera maximalt. Goda förutsättningar

för att möta arbetslivets föränderliga krav kräver både stöd och eget ansvar. Men för mycket ansvar har lagts över på individen, medan stöd och insatser från både staten och arbetsgivare har undandragits.

I Sverige har arbetsgivarna numera ett ovanligt litet ansvar för arbetstagarnas återgång i arbete, och dessutom jämförelsevis låga kostnader för längre tids sjukfrånvaro, än många andra jämförbara länder. I och med införandet av rehabiliteringskedjan har arbetsgivarnas ansvar minskat. Därför är det nödvändigt med en rimligare balans i ansvarsfördelningen mellan de viktiga aktörer som kan leverera arbetsanpassning, omställning och rehabilitering. Det innebär att arbetsgivarna återigen behöver ta ett större ansvar. Detta är dock inte enkelt eller riskfritt. Många studier visar att arbetsgivare ofta väljer bort arbetsökande med sjukhistorik eller som anses ha högre risker än andra att bli sjuka. I detta sammanhang kan bland annat subventionerade anställningar motverka riskerna för utsortering.

Arbetsförmågebegreppet i sjukförsäkringen behöver ses över. Det är viktigt att eftersträva en mer generös sjukförsäkring och större individuell hänsyn vid beslut om sjukpenning. Man ska vara försäkrad i "befintligt skick", det vill säga att bedömningen ska göras av vem man är och i relation till normalt förekommande arbeten. Det ska gå att ta hänsyn till särskilda skäl så som ålder, utbildning, bosättningsförhållanden och tidigare verksamhet. Det är också nödvändigt att se individens funktionsförmåga i relation till arbetsmiljön, arbetsplatsen och arbetsuppgifternas krav. Arbetsförmåga är inte statisk och en gång för alla given. Här är det viktigt att arbetsgivare och fackföreningar involveras bättre för att uppnå detta. Vi behöver ett alternativ till den nuvarande rehabiliteringskedjan. Riksdagens beslut 2012 att återinföra den tidigare arbetsförmågeprövningen mot ett "normalt förekommande arbete" är ett viktigt steg i rätt riktning.

En generös sjukförsäkring kan, tillsammans med aktiva omställnings- och rehabiliteringsinsatser, bidra till en friskare befolkning. Sjukförsäkringen infördes bland annat för att ge den sjuke ekonomisk möjlighet att stanna hemma och friskna till. Det behöver alltså inte alltid vara långsiktigt bäst för hälsan att återgå i arbete så fort som möjligt, utan när det är lämpligt utifrån sjukdomen eller skadan.

För att öka sysselsättningen bland individer i den heterogena grupp som funktionsnedsatta utgör behövs en rad olika åtgärder. Det är utifrån

arbetets krav som arbetsförmågan avgörs, och insatser på arbetsplatsen har stor betydelse för att behålla och utveckla denna förmåga. Det är viktigt att arbetsgivare i både privata och offentliga verksamheter ökar efterfrågan på arbetssökande med funktionsnedsättning respektive arbetslösa med långa inskrivningstider. Tyvärr fungerar inte insatserna för att bereda människor som drabbas av ohälsa en väg tillbaka till arbetslivet.

Det saknas kraftfulla satsningar på mer skraddarsydd rehabilitering och ett långsiktigt arbete för att förbättra arbetsmiljön och effektiv arbetsanpassning för att möjliggöra ett arbetskraftsdeltagande för fler av oss. Insatser på arbetsplatserna är det som ger bäst resultat för hälsa och återgång i arbetet efter en tids sjukskrivning. Därför behöver förebyggande insatserna på arbetsplatserna bli bättre. Här har företagshälsovården en viktig roll. Arbetsmiljölagen kopplar tydligt samman företagshälsovården med det systematiska förebyggande arbetsmiljöarbetet, det vill säga att företagshälsovården ska ses som en oberoende och förebyggande resurs och inte begränsas till en leverantör av "efterhjälpande" insatser när ohälsa eller arbetsskada redan har uppstått. Företagshälsovården bör bli ett bättre instrument för arbetsplatsbaserat proaktivt folkhälsoarbete. Det behövs stora förbättringar för att alla arbetstagare, oavsett anställningsform eller avtalad arbetstid, ska få tillgång till en kvalitetssäkrad företagshälsovård.

Arbetslösa personer med nedsatt arbetsförmåga har fått svårare på arbetsmarknaden och de stödjande insatserna är otillräckliga och otydliga. Det är nödvändigt att öka möjligheterna till arbetsmarknadsutbildning för de personer som har nedsatt arbetsförmåga så att de bättre kan svara upp mot de krav som arbetsgivarna ställer. Det finns också stora behov av fler och bättre subventionerade anställningar och att utveckla dessa med sikte på varaktig arbetsmarknadsanknytning. Det har goda sysselsättningseffekter. Genom ordinarie arbetsuppgifter och utvecklingsmöjligheter kan övergången till anställningar utan stöd stärkas. Det kräver dock att betydligt högre lönenivåer än idag måste kunna subventioneras fullt ut för att anställningsstöden ska bli mer attraktiva som arbetsmarknadspolitiska program.

Det är inte svårt att finna någon, om än begränsad, arbetsförmåga hos de flesta arbetslösa sjukskrivna. Det är dock betydligt svårare att finna en motsvarande anställningsbarhet. Det behövs tillgängliga arbeten för

dem som står längst bak i kön av arbetssökande. En stor utmaning är den växande motsättningen mellan befolkningens faktiska arbetsförmåga och arbetsgivarnas ökade krav på anställda. Det är avgörande att klara utmaningarna att främja en arbetsmarknad som bättre bejakar den variation av funktions- och arbetsförmågor som befolkningen faktiskt besitter. Det behövs bättre möjligheter till arbeten med anpassat arbetstempo och arbetsuppgifter inom ramen för ordinarie verksamheter. Arbetsmarknaden måste göras rymligare. Det skyddade arbetet, som främst finns inom Samhall, är i det perspektivet viktigt och bör utvidgas. Utöver detta bör arbetsgivare inom stat, kommuner och landsting tillsammans med sina fackliga motparter, undersöka möjligheterna att skapa fler arbetstillfällen av skyddad karaktär och göra fler arbetsplatser tillgängliga för att tillvarata personer med mer varaktigt nedsatt arbets- och funktionsförmåga.

7. Omställning genom vuxenutbildning

I VÅRT PERSPEKTIV är vuxenutbildningen en brygga mellan utbildning och arbetsliv. Den är ett sätt att säkra kompetensförsörjningsbehov på arbetsmarknaden, möjliggöra för vuxna att byta yrkesinriktning och att nå grundläggande gymnasiekompetens. Vid sidan av att erbjuda kompletterande grundskole- och gymnasiestudier fyller vuxenutbildningen flera olika omställningsbehov. Det finns därför en rad olika målgrupper: de som har en högskoleförberedande gymnasieutbildning men vill byta till ett yrke som kräver yrkesutbildning, de som har en yrkesinriktad gymnasieutbildning och behöver högskolebehörighet, de som har en yrkesinriktad gymnasieutbildning och vill vidareutbilda sig inom sitt yrke på yrkeshögskolan, samt de som har en yrkesutbildning från gymnasiet men som vill byta yrke.

Vi menar att ambitionen måste vara att Sverige har ett utbildnings-system utan återvändsgränder, i meningen att varje utbildningsnivå på ett enkelt och smidigt sätt ska kunna byggas på. Det skulle både underlätta etablering på arbetsmarknaden och understödja det livslånga lärandet. Därigenom stärks också omställningsförmågan. För att den reguljära vuxenutbildning ska fungera på det sättet måste utbildningssystemet vara utformat så att det är enkelt för den enskilde att som vuxen, utifrån varierande behov av kompletterande och fördjupade studier, ta steget från arbete till studier, och tillbaka till arbete.

Det finns ett antal hinder som behöver undanröjas för att vuxna som vill studera ska ha goda förutsättningar att göra det. Det handlar dels om tillgången till studier och möjligheter att byta yrkesinriktning efter gymnasiet, dels om studiefinansieringen. Det är frågor som står i fokus i detta kapitel.³⁹

³⁹ I Sverige är även folkhögskolorna viktiga bärare av den svenska folkrorelse- och folkbildningstraditionen. De erbjuder möjligheter för yngre och medelålders från mindre privilegierade förhållanden att komplettera tidigare utbildningar och ta sig vidare i utbildnings- och arbetslivskarriären. En avgränsning i detta kapitel är dock att vi inte fördjupar oss i folkhögskolans betydelse för vuxnas lärande. Se istället utredningsprojektets tredje delrapport, *Behövs: En utbildningspolitik för ungas etablering på arbetsmarknaden*, där folkhögskolan lyfts fram i kapitel 5 och 6.

7.1 Den kommunala vuxenutbildningen

Vuxenutbildningen får allt större betydelse i det svenska utbildnings-systemet. En viktig förklaring är att ett förhållandevis stort antal unga antingen hoppar av eller lämnar gymnasieskolan utan fullständiga be-tyg. För dem utgör vuxenutbildningen en andra chans att förbättra sina möjligheter att ta sig in på arbetsmarknaden och/eller studera vidare. På senare år tycks det också bli vanligare att unga vill skjuta upp sina yrkes-val till senare i livet, och inte välja redan på högstadiet. Det märks bland annat genom att en stor andel sökande till gymnasiet väljer så breda ut-bildningsinriktningar som möjligt (LO 2013c).

De högskoleförberedande programmen var läsåret 2012/2013 klart po-pulärast i årskurserna 1 och 2 på gymnasiet: 55 procent av eleverna gick ett högskoleförberedande program (61 procent av de unga kvinnorna och 49 procent av de unga männen). Det vanligaste programmet var samhälls-vetenskap, följt av naturvetenskap (Skolverket).

Långt ifrån alla som har gått en högskoleförberedande gymnasieut-bildning fortsätter dock att studera på högskolor eller universitet. Om-kring 40 procent av de elever som gick ut samhällsvetenskapsprogram-met läsåret 2007/2008 hade *inte* påbörjat högskolestudier tre år senare. Denna grupp unga saknar en naturlig ingång på arbetsmarknaden, till skillnad från den som har gått ett yrkesprogram (LO 2013c).

Andelen som läsåret 2012/2013, årskurs 1 och 2, gick ett yrkesprogram var totalt 32 procent: 28 procent av de unga kvinnorna och 36 procent av de unga männen. Vård- och omsorgsprogrammet "lockade" till sig 3 procent av samtliga elever, främst unga kvinnor. Industritekniska pro-grammet hade 2 procent av eleverna, och inga unga kvinnor alls. Bygg- och anläggning respektive El- och energi var de största yrkesprogram-men med sina 5 respektive 4 procent.

Med tanke på kommande efterfrågan på arbetskraft inom hälso- och sjukvården och skolan, men även inom tekniska yrken, bygg- och till-verkningsyrken är det mycket problematiskt att yrkesprogrammen på gymnasiet är så små. Det finns mycket stora behov av att öka intresset för den gymnasiala yrkesutbildningen för att därigenom möta kompe-tensförsörjningsbehoven på arbetsmarknaden.

Vuxenutbildningens syfte är, enligt Skollagen (SFS 2010:800) från juli 2012, att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande och ges möjlig-

het att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet, samt att främja sin personliga utveckling.⁴⁰

7.1.1 Komvux är viktigt för det livslånga lärandet

Den kommunala vuxenutbildningen, Komvux, har en strategisk roll när det gäller vuxnas möjligheter att fullborda och komplettera utbildning på grundläggande såväl som gymnasial nivå.⁴¹ Kunskapslyftet, som pågick mellan 1997 och 2002, innebar en mycket kraftig ökning av antalet vuxenstuderande.⁴² Därefter minskade antalet för att sedan ligga på en relativt jämn nivå fram till 2006. Nedgången tog därefter fart igen, fram till 2009. Andelen Komvuxstuderande ökade något åren 2010 och 2011. Däremot faller andelen något igen mellan 2011 och 2012.

Det är fler kvinnor än män som studerar på Komvux. 2012 var fördelningen 64 procent kvinnor och 36 procent män, och könsfördelningen är densamma på grundläggande och gymnasial nivå. Betydligt fler läser på gymnasienivå (82 procent) än på grundläggande nivå (18 procent). På gymnasienivå är 69 procent av eleverna födda i Sverige medan 31 procent är födda utanför Sveriges gränser. Inom den grundläggande vuxenutbildningen är 90 procent av eleverna utrikes födda och 10 procent inrikes födda (Skolverket).

Det finns ytterligare en förändring som är värd att uppmärksammas i sammanhanget. I samband med att antalet studerande på Komvux har minskat, har andelen unga vuxna bland de vuxenstuderande ökat. Från 2004 till 2012 har andelen komvuxstuderande i åldrarna 20 till 24 år ökat med närmare 6 procentenheter, från cirka 29 procent till drygt 35 procent. Minskningen av antalet studerande har alltså också betytt att

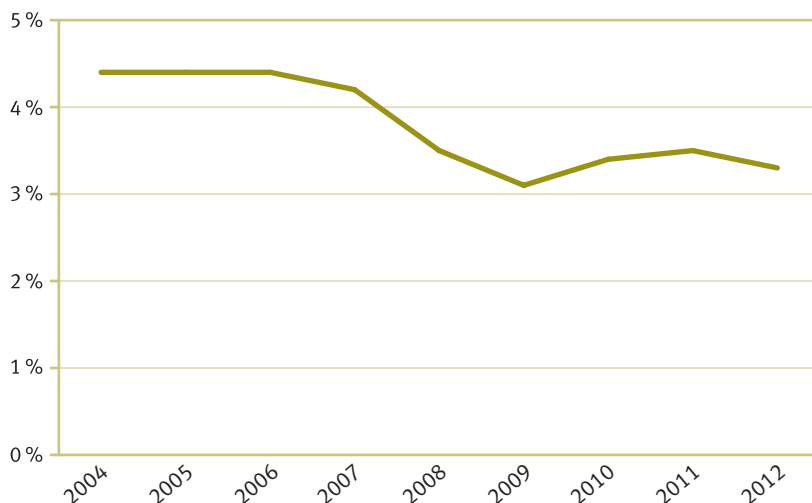
40 Komvux omfattar både grundläggande (grundskolenivå) och gymnasial nivå. Kommunerna är skyldiga att erbjuda alla som saknar grundläggande utbildning möjlighet att studera på Komvux. När det gäller vuxenstudier på gymnasienivå har kommunerna inte lika stora skyldigheter. Om det behöver göras ett urval av studenter ska till exempel de med kort utbildning prioriteras. Ett undantag finns för dem som har gått ett yrkesprogram i den nya gymnasieskolan och som saknar behörighet till högskolan: de har rätt att studera på Komvux för att nå grundläggande behörighet till högskolan. Målen är numer desamma för gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå.

41 Alla personer över 20 år som bor i Sverige har rätt till utbildning motsvarande grundskola och det är kommunerna som har skyldighet att ge utbildningen inom ramen för kommunal vuxenutbildning.

42 Ungefär 800 000 personer deltog i Kunskapslyftet, som syftade till att ge ökade kunskaper, behörigheter och stärkt ställning på arbetsmarknaden (Skolverket 2003).

Diagram 7.1 Komvuxstuderande som andel av befolkningen 20–64 år, 2004–2012

Båda könen



Källa: Skolverket.

genomsnittsåldern bland de studerande har sjunkit. Det skulle kunna bero på gymnasieskolans misslyckande och att antalet yngre som söker sig till Komvux befinner sig en situation som gör att de är prioriterade. Det riskerar då att tränga undan andra vuxna, som är i behov av omställning, när antalet platser är färre. Det visar att vuxenutbildningen som omställningsverktyg riskerar att försvagas när allt fler yngre måste komplettera grundläggande utbildning till följd av brister i grund- och gymnasieskolan.

I Skolverket (2009) redogörs för en uppföljning av effekter av studierna för den enskilde individen som utbildningsförvaltningarna i Stockholm, Göteborg och Malmö genomförde under 2009. Studien baseras på vuxna som avslutade sina studier under 2008 och den utgår från de studerandes egna upplevelser av effekten av sina studier. Dessa vuxenstuderande uppger att de främsta målen med att studera i vuxenutbildningen var att få behörighet till universitet eller högskola (49 procent), att skaffa en yrkesutbildning (18 procent) och personlig utveckling (9 procent). 90

procent av de studerande (2008) menade att de hade uppnått eller delvis uppnått sitt mål att få behörighet till universitet eller högskola. Drygt 50 procent menade också att de nått sitt mål att komma i arbete eller skaffa en yrkesutbildning.

Den kommunala vuxenutbildningen, inklusive svenska för invandrare, sfi, kan på många sätt liknas vid den förberedande utbildningen inom den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Komvux handlar i hög grad om att komplettera studier på gymnasienivå. Detta för att få en bra grund för arbetsmarknadsetablering, och för att kunna ta steget till studier på en högre nivå eller för att byta yrkesinriktning.

7.1.2 Yrkesvux: för bättre vägar till arbete och livslångt lärande

I statsbudgeten för 2009 presenterade regeringen en tillfällig satsning på kommunal yrkesutbildning på gymnasienivå, Yrkesvux. 2011 tillkom även Lärlingsvux, det vill säga en särskild lärlingsutbildning inom ramen för vuxenutbildningen. Satsningen är tidsbegränsad och i dagsläget har särskilda medel avsatts fram till och med 2016. För 2015 och 2016 erbjuds enbart ett mindre antal Lärlingsvux-platser.

Syftet med Yrkesvux är att motverka brist på yrkesutbildad arbetskraft. Målet är också att nå vuxna som saknar fullgjord gymnasieutbildning eller som behöver omskola sig för att förbättra sina förutsättningar att få jobb trots avslutad gymnasieutbildning.

Utbildningarna inom Yrkesvux har baserats på en flexibel utformning med utgångspunkt i en individuell studieplan. Några specifika riktlinjer för längden på utbildningarna har inte funnits utan både innehåll och längd har bestämts av elevernas studieplaner.⁴³ Ambitionen har varit att alla som påbörjar studier inom vuxenutbildningen ska få sina kompetenser kartlagda för att man lättare ska kunna identifiera utbildningsbehoven. Det ska också finnas möjligheter till validering för att synliggöra och dokumentera kompetenser. Arbetet med validering har dock, vilket framkommit i kapitel 5, ännu inte kommit tillräckligt långt.

För 2013 har regeringen tilldelat kommunerna statsbidrag för 17 650 årsplatser, och för 2014 minskar antalet till 14 650 årsplatser. För 2015 och 2016 omfattar tilldelningen endast 1 125 respektive 375 platser, och då in-

⁴³ Det finns vissa undantag, till exempel gällande transportutbildningar.

går även särskilda platser för arbetslösa ungdomar mellan 20 och 24 år (LO 2013f). Tilldelningen av utbildningsplatser har följt vissa grundläggande principer. Kommunerna måste bland annat kunna dokumentera ett lokalt eller regionalt rekryteringsbehov kopplat till den speciella utbildning som planeras. Platserna tilldelas också med utgångspunkt i antal kommuninvånare liksom antal arbetslösa i relation till invånarantalet.

Vård- och omsorgsinriktade utbildningar har dominerat inom Yrkesvux. 2012 deltog cirka 40 procent av eleverna i Yrkesvux i utbildningar med vård- och omsorgsinriktning. Handel och administration var ett annat stort utbildningsområde med ungefär 10 procent av det totala antalet elever. Inom Lärlingsvux var fördelningen av eleverna mer spridd. Ungefär 20 procent av eleverna fanns inom bygg och anläggning. Lika stora andelar fanns inom restaurang och livsmedel samt handel och administration.

Då vård- och omsorgsutbildningar men även handel och administration har dominerat har även kvinnodominansen, till följd av könstypiska utbildningsval, varit stor. I genomsnitt har 65 procent av eleverna på Yrkesvux varit kvinnor. Ungefär en tredjedel av eleverna i Yrkesvux är utrikes födda.

Unga vuxna är överrepresenterade i Yrkesvux, vilket sannolikt har att göra med gymnasieskolans tillkortakommanden och att unga tenderar att vilja göra sina yrkesval senare i livet, vilket bland annat förklarar att intresset för yrkesprogrammen på gymnasiet är svalt. Åldersgruppen 20 till 24 år utgör cirka en tredjedel eleverna och mer än hälften av eleverna är under 30 år. Det tyder på att Yrkesvux kan ha en begränsad betydelse för omställningsförmågan, medan betydelsen troligen är större för att stärka arbetsmarknadsetableringen bland unga vuxna.

Det som tidigare lyfts fram, att system för uppföljning av vuxenutbildningen saknas gäller även för yrkesutbildningen. I sin lägesbedömning för 2013 har dock Skolverket särskilt uppmärksammat yrkesutbildningen, både på gymnasiet och inom kommunernas vuxenutbildning. Skolverket ser bland annat till den tillfälliga satsningen på Yrkesvux från 2009 och menar att satsningen har bidragit till att upprätthålla volymen, och ibland öka volymen, av yrkesinriktad gymnasieutbildning för vuxna. Detta har också, enligt Skolverket, bidragit till att förbättra arbetsmarknadens kompetensförsörjning, främst inom området omvårdnad och social omsorg.

En uppföljning av elever som avslutade studier på Yrkesvux hösten 2011 visar att 21 procent hade fått en heltidsanställning och 18 procent en deltidsanställning. 17 procent av eleverna uppgav *annat* som svarsalternativ, vilket bland annat innebar att de var arbetsökande, sjukskrivna eller föräldralediga. För cirka 20 procent av eleverna fanns inga inrapporterade uppgifter om vad utbildningen hade lett till. Resterande 24 procent befann sig fortfarande i studier, inom Komvux eller hos annan utbildningsanordnare (Skolverket 2012).

Skolverket lyfter fram ett antal brister med Yrkesvux. Exempelvis att utbildningsplaneringen inte alltid har skett i samråd med Arbetsförmedlingen och omgivande arbetsliv utan att den många gånger har utgått från tillgänglig lärarkompetens och elevernas önskemål. Det har också varit svårt att finna platser för utbildning hos arbetsgivare. I den bemärkelsen tycks Yrkesvux dras med liknande problem som gymnasieskolans yrkesprogram vad gäller det arbetsplatsförlagda lärandet (Skolverket 2013).

7.1.3 Relationen mellan Yrkesvux och arbetsmarknadsutbildning

Utgångspunkten för regeringen verkar snarast ha varit att Yrkesvux ska fungera som ett alternativ till den arbetsmarknadsutbildning som samtidigt har monterats ned. Det är djupt problematiskt och illustrerar en bakvänd syn hur ansvaret för omställningsförmågan, och studiefinansieringen, har flyttats från staten till individerna. En slutsats som Skolverket drar i sin lägesbedömning av yrkesutbildningen inom ramen för den kommunala vuxenutbildningen är att:

Målgrupperna för yrkesvux och lärlingsutbildning för vuxna inom kommunernas vuxenutbildning överlappar delvis målgrupperna för arbetsmarknadsutbildningar inom arbetsmarknadspolitikens område. Inom ramen för olika regelverk syftar båda till att öka individens möjligheter att få arbete. Viktiga skillnader är bland annat de studerandes finansiering och att utbildningarna till stor del riktas mot olika yrkesområden. Medan utbildningar inom omvårdnad och social omsorg dominerar volymmässigt inom yrkesvux inriktas arbetsmarknadsutbildning i stor utsträckning mot yrken inom industrin, såsom tillverkning/hantverk, transport och kundservice (Skolverket 2013, s 64).

Det gör att det också finns en jämställdhetsdimension i regeringens politik avseende Yrkesvux och arbetsmarknadsutbildning. Genom fördelningen av yrkesutbildningar inom Yrkesvux respektive arbetsmarknadsutbildning, får män i högre grad utbildning inom ramen för den aktiva arbetsmarknadspolitiken och kvinnor inom ramen för Yrkesvux. Åren 2007 till 2009 faller andelen kvinnor som går arbetsmarknadsutbildning dramatiskt (se vidare i avsnitt 8.1). Istället för att öka omfattningen av arbetsmarknadsutbildning inom vård och omsorg gör regeringen en särskild tillfällig satsning på Yrkesvux från 2009. Som vi visat ovan dominerar vård- och omsorgsutbildningar. Det innebär att kvinnor i högre grad får bära sin egen studiefinansiering medan samhället finansierar männens utbildning. Det är oacceptabelt.

Yrkesvux har som en del av den kommunala vuxenutbildningen i grunden också ett bredare uppdrag än arbetsmarknadsutbildningen: den ska i enlighet med Skollagens intentioner bidra till individens utveckling och också omfatta allmänna teoretiska moment. Yrkesvux ska därför snarast jämföras med gymnasieskolans yrkesutbildningar, inte med arbetsmarknadsutbildningarna. Yrkesvux riktar sig inte heller enbart till arbetslösa. Om alla som söker utbildning inte kan erbjudas plats, ska den som, oavsett tidigare utbildning, bedöms ha en svag ställning på arbetsmarknaden ges företräde (SFS 2009:43).

Det finns starka principiella skäl till att permanenta satsningen på Yrkesvux eftersom det måste finnas möjligheter för vuxna att gå yrkesutbildning på gymnasienivå av andra skäl än arbetslöshet. Det behovet ska framför allt arbetsmarknadsutbildningen uppfylla. Det handlar för Yrkesvux del snarast om att tillgodose individens rätt till livslångt lärande och personlig utveckling. Yrkesvux är även viktigt för att förbättra förutsättningar för matchning och att underlätta den pågående generationsväxlingen i arbetslivet.

Regionala och lokala förutsättningar bör ligga till grund för hur fördelningen mellan Yrkesvux och arbetsmarknadsutbildningar bör se ut, men båda formerna behövs för att förbättra matchningen på arbetsmarknaden. Yrkesvux ska dock inte ersätta arbetsmarknadsutbildningen.

Det är även viktigt att samordna resurserna för gymnasial yrkesutbildning så att inte förutsättningarna att bedriva yrkesutbildning urholkas. Yrkesvux måste även öppnas upp för dem som vill omskola sig och

som har en högskoleförberedande gymnasieutbildning. I nuläget är det mycket svårt för den som har fullständiga betyg från ett högskoleförberedande program att bli antagen till Yrkesvux. Det skulle vara värdefullt ur både ett kompetensförsörjnings- och arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.⁴⁴ Yrkesvux bör både möta behov av att komplettera oavslutade gymnasiestudier och att byta spår, det vill säga i högre grad vara ett omställningsverktyg.

Det måste dock till en tydlig skiljelinje mellan när det är staten respektive individen ska bära kostnaderna för utbildningen. Statens ansvar är att bistå ofrivilligt arbetslösa med utbildning för att stärka möjligheterna att få ett arbete när arbetslivserfarenheter och tidigare utbildning inte längre möter arbetsmarknadens krav på kompetens, medan individen själv bör ta ett större ansvar ska bära den största kostnaden för sin omskolning och vidareutbildning av andra skäl än arbetslöshet.

7.2 Yrkeshögskoleutbildningen, individen och arbetslivet

Sedan 1 juli 2009 har samtliga eftergymnasiala yrkesutbildningar samlats i en särskild yrkeshögskolemyndighet: Myndigheten för yrkeshögskolan, YH-myndigheten.⁴⁵

Det finns två utbildningsformer inom yrkeshögskolan, *yrkeshögskoleutbildning* och *kvalificerad yrkeshögskoleutbildning*. Båda kombinerar skolförlagd utbildning med lärande i arbetslivet. En yrkeshögskoleexamen förutsätter studier motsvarande 200 poäng eller ett års heltidsstudier. En kvalificerad yrkeshögskoleexamen förutsätter studier motsvarande minst 400 poäng eller två års heltidsstudier. En kvalificerad yrkeshögskoleexamen förutsätter också att minst 25 procent av utbildningstiden är arbetsplatsförlagd. En majoritet av eleverna söker sig till utbildningar som är två år eller längre, det vill säga till de kvalificerade yrkeshögskoleutbildningarna.

År 2012 deltog drygt 40 700 studerande i yrkeshögskoleutbildningar. Närmare 25 000 av eleverna studerade i något av de tre storstadslänen. Ekonomi, administration och försäljning utgjorde det största utbildningsområdet följt av teknik och tillverkning, hälso- och sjukvård samt

44 I länder med utvecklade lärlingssystem är det inte ovanligt att erbjuda möjligheten till en lärlingsbaserad yrkesutbildning efter examen från ett mer teoretiskt inriktat program.

45 De tidigare KY-utbildningarna har därmed fasats ut.

socialt arbete och data/IT. Utbildningarna omfattade 15 branschområden och sammanlagt startades 572 nya utbildningar (Myndigheten för yrkeshögskolan 2013).

I ett kompetensförsörjningsperspektiv är det intressant att notera att några av de mest populära utbildningsinriktningarna inom yrkeshögskolan är de som ungdomar har litet intresse för på gymnasiet. Tittar man närmare på elevernas bakgrund kan man konstatera att könsfördelningen totalt sett är ganska jämn, men att fördelningen på olika utbildningsområden är mycket ojämn (könsstereotyp).

Ungefär hälften av eleverna har vidare tidigare läst ett yrkesprogram på gymnasiet och cirka 30 procent har erfarenhet av studier på högskolenivå. Andelen utrikes födda elever utgör strax över 20 procent, vilket är en betydligt lägre andel än inom Yrkesvux. Genomsnittsåldern är däremot, helt väntat, högre inom YH-utbildning än inom Yrkesvux. Genomsnittsåldern ligger på cirka 30 år. Andelen studerande under 25 års ålder utgjorde 39 procent 2012 medan andelen över 39 år enbart utgjorde 16 procent.

Uppföljningarna från YH-myndigheten visar att flertalet av dem som gått en yrkeshögskoleutbildning är sysselsatta ett år efter avslutad utbildning. 87 procent av dem som examinerades 2011 uppgav anställd eller egenföretagare som huvudsaklig sysselsättning hösten 2012. Detta är samma nivå som 2010. 7 procent uppgav arbetslöshet eller arbetsmarknadspolitiskt program som huvudsaklig sysselsättning, medan 4 procent hade valt att ägna sig åt fortsatta studier.

Det absoluta flertalet var sysselsatta inom utbildningens målområde. Av de examinerade 2011 som hade ett arbete ett år senare, som anställd eller egenföretagare, var det 62 procent som hade ett arbete som helt eller till största delen överensstämmer med utbildningen. Denna grupp har ökat med 12 procentenheter jämfört med året innan. Endast 11 procent av de examinerade svarade att de hade gått till ett arbete som inte överensstämde med utbildningen. Det positiva utfallet kan delvis förklaras av att en del av de studerande återvänder till arbetsplatser där de var sysselsatta före studierna påbörjades (Myndigheten för Yrkeshögskolan 2013).

7.2.1 Arbetslivet har stort inflytande på yrkeshögskolans utbildningar

I styrdokumentet för yrkeshögskolan betonas arbetslivets inflytande över utbildningarna mycket starkt. Utbildningarna ska "utvecklas och

bedrivs i samverkan mellan arbetsliv och utbildningsanordnare” (SFS 2009:128, 6 § 4 p).⁴⁶ Utbildningsanordnare ska upprätta en ledningsgrupp med företrädare för de delar av arbetslivet som berörs av utbildningen. YH-myndighetens fördelning av statsbidrag till utbildningsanordnare ska ske utifrån en bedömning av i vilken utsträckning utbildningen motsvarar:

... arbetslivets behov av kvalificerad arbetskraft eller medverkar till att utveckla eller bevara kvalificerat yrkeskunnande inom ett smalt yrkesområde som är av betydelse för individen och samhället (SFS 2009:130, 5 kap, 5 §, 1 p).

YH-myndigheten har också ett arbetsmarknadsråd på nationell nivå med företrädare för Arbetsförmedlingen, Sveriges kommuner och landsting, Företagarna, Svenskt Näringsliv samt LO och TCO. Arbetsmarknadsrådet ska bistå myndigheten med långsiktiga bedömningar av hur kvalifikationskraven och arbetskraftsbehoven utvecklas på arbetsmarknaden. Bedömningarna har betydelse för YH-myndighetens fördelning av statsbidrag till olika utbildningar.

Inför de årliga ansökningsomgångarna genomför YH-myndigheten en analys av efterfrågan på kompetenser som yrkeshögskoleutbildningar förväntas leda till. Företrädare för branscherna och regionerna tillfrågas om deras uppskattning av arbetskraftsbehov och kompetensbehov under de närmsta åren. Bedömningarna sätts i relation till utbildningsanordnarnas ansökningar om att få starta utbildningar. I utbildningsanordnarnas ansökningar ska sambandet mellan innehållet i utbildningen och det regionala arbetskraftsbehovet vara väl dokumenterat.

Vi menar att yrkeshögskoleutbildningarna bör omfatta en större volym och att utbildningarna måste få stabilare finansieringsförutsättningar. YH-utbildningarna bör i högre grad vara en länk i ett samlat reguljärt yrkesutbildningssystem för vuxna och i mindre utsträckning en ad hoc-betonad utbildningsinsats organiserad utifrån ett mer kortsiktigt och regionalt definierat behov av kompetenser.

⁴⁶ YH-myndigheten arrangerar inte själv utbildningar utan beviljar ansökningar om utbildning från utbildningsanordnare och godkänner därmed att utbildningarna får betecknas som eftergymnasiala yrkeshögskoleutbildningar (Myndigheten för yrkeshögskolan 2013).

Idag erbjuder yrkeshögskolan enbart heltidsstudier. Vi anser dock att det bör vara möjligt att kombinera studier på yrkeshögskolan med ett arbete och en anställning. För att ytterligare stärka yrkeshögskolan som ett omställningsverktyg är det därför önskvärt om utbildningar även erbjuds på deltid och halvfart som en anpassning till dem som har ett arbete men som på egen hand vill omskola eller vidareutbilda sig.

7.2.2 Lärdomar från Finland ifråga om yrkeshögskoleutbildning

Erfarenheterna från Finland kan vara intressanta att titta närmare på för svenskt vidkommande. Volymerna i yrkeshögskoleutbildningarna är betydligt större i Finland än i Sverige. I Finland finns en tydlig länk mellan utbildningarna på yrkeshögskolorna och yrkesutbildningarna på gymnasial nivå. I Sverige är den länken svagare. Elever på yrkesprogrammen i de svenska gymnasieskolorna får till exempel inte med automatik grundläggande behörighet för studier på högre nivå. Detta bidrar till en samhällsligt ineffektiv (social) snedrekrytering av elever till YH-utbildningarna.

I Sverige är också variationen i upplägget av yrkeshögskoleutbildningarna större än i Finland. Det gäller både utbildningarnas längd och innehåll. Det kan finnas anledning att omvärdera flexibilitet och mångfald i utbildningsutbudet något i relation till behovet av stabilitet och en tydlig klassificering av utbildningarnas innehåll och nivå.

I Finland har yrkeshögskoleutbildningarna vidare en mer permanent status. I Sverige bygger YH-konceptet på att utbildningsarrangörerna söker tillstånd och att utbildningsfinansiering medges efter arbetsmarknadsprövning.

Det finns en risk att utbildningsutbudet enligt den svenska YH-modellen i allt för hög grad påverkas av kortsiktiga fluktuationer i arbetskraftsefterfrågan. Det kan även finnas en risk för att utbildningsutbudet påverkas negativt om planeringshorisonten för utbildningsarrangörerna blir för kort.

7.3 Vuxnas förutsättningar att studera urholkas genom bristfällig studiefinansiering

Ett allvarligt hinder för vuxenstudier har länge varit studiefinansierings-systemet. Denna aspekt lyfte Skolverket fram redan 2003. Skolverket kritiserade det nya studiestödssystem som trädde i kraft i juli 2001, och

menade att det stod i strid med intentionerna för livslångt lärande. Det nya systemet innebar att det för vuxenstudier i första hand var det generella studiestödssystemet som stod till buds (Skolverket 2003). Ett väl fungerande studiestödssystem var enligt Skolverkets bedömning en väsentlig förutsättning för möjligheten att få fler att delta i vuxenutbildning: studiestödssystemet ansågs därför behöva göras mer differentierat i syfte att bättre svara mot vuxna lärandes behov.

I Sverige är det allra vanligast att elever i vuxenutbildning finansierar sina studier med studiemedel, som består av en bidrags- och en lånedel, från Centrala studiestödsnämnden, CSN. Statskontoret (2012) visar att 62 procent av de studerande på Yrkesvux hade studiemedel. Finansiering genom bibehållen lön, aktivitetsstöd, a-kasseersättning eller liknande är mindre vanligt. Färre än 5 procent av eleverna hade a-kasseersättning, aktivitetsstöd eller liknande som studiefinansieringskälla. Cirka 10 procent av eleverna finansierade sina studier på andra sätt än genom studiemedel, lön eller bidrag (Statskontoret 2012).

Elever inom Komvux eller Yrkesvux finansierar i första hand sina studier med studiemedel. För fyra veckors heltidsstudier får den studerande normalt totalt 8 920 kronor (2012). Det gör att steget från löneinkomst till studiemedel vanligen blir mycket stort. Nivån på studiemedlet ligger på en låg nivå för den som tidigare arbetat (heltid), se jämförelsen i tabell 7.1. De lönelägen som målgruppen för kompletterande studier på

Tabell 7.1 Studiemedelnivå jämfört med genomsnittlig månadslön och aktivitetsstöd, 2012
Heltid, per månad

	Studiemedel		Genomsnittlig månadslön		Aktivitetsstöd			
	Generellt bidrag	Förhöjt bidrag	Lön	Folksskole- utbildade	Grundskole- utbildade	Stöd	Högsta ersättning	
Bidrag	2 796 kr	6 512 kr	Lön	23 900 kr	25 800 kr	Stöd	7 040 kr	14 960 kr
Lån	6 124 kr	2 408 kr	Skatt	5 250 kr	5 800 kr	Skatt	1 455 kr	3 760 kr
Totalt	8 920 kr	8 920 kr		18 650 kr	20 000 kr		5 585 kr	11 200 kr

Källa: CSN; SCB; SFS 1996:1100.

Not: Den skatt som dragits av från de genomsnittliga månadslönerna baseras på skattetabell 30, kolumn 1, 2012. Den skatt som dragits av från aktivitetsstöd baseras på skattetabell 30, kolumn 5, 2012. De belopp som anges för aktivitetsstöd gäller arbetslösa som tidigare haft rätt till a-kasseersättning.

grundskole- och gymnasienivå normalt har, innebär 18 650 kronor respektive drygt 20 000 kronor i disponibel löneinkomst per månad. Det är en stor skillnad jämfört med 8 920 kronor i studiemedel.

För de flesta är också lånedelen större än bidragsdelen i och med att det vanligen är det *generella bidraget* som ges. Vissa studerande kan dock få det så kallade *förhöjda bidraget* (CSN).^{47 48}

Vuxna som vill studera för att komplettera studier på grundskole- och gymnasienivå eller byta yrkesinriktning på gymnasienivå genom den reguljära vuxenutbildningen, ställs inför stora krav på att ta studielån för att finansiera sina studier. Med det generella bidraget motsvarar lånedelen 69 procent och med det förhöjda bidraget, 27 procent.

Att studera med aktivitetsstöd, vilket den som går en förberedande utbildning eller arbetsmarknadsutbildning inom ramen för arbetsmarknadspolitiken, är betydligt mer generöst.

Samtidigt har urgröpningen av arbetslöshetsförsäkringen inneburit att studiefinansiering i form av aktivitetsstöd har urholkats. Det är trots detta stor skillnad för individen mellan att studera i reguljär vuxenutbildning och inom ramen för arbetsmarknadspolitiken.

7.4 Sammanfattande diskussion: Behov av stärkt vuxenutbildning

Samtidigt som förändringarna i ekonomin och i arbetslivet leder till ökade krav på kompetens och omställningsförmåga är trenden när det gäller vuxnas deltagande i vuxenutbildning negativ. När volymerna i vuxenutbildningen minskar är mönstret också att andelen yngre ökar. Det är viktigt att unga vuxna kan komplettera gymnasiestudier, men det är problematiskt när det många gånger tycks bero på brister i grund- och

47 Det år som den studerande har fyllt 25 år kan det förhöjda bidraget utgå vid studier på grundskole- eller gymnasienivå. Utbildningen får dock inte vara en påbyggnadsutbildning eller motsvarande. Vid studier på gymnasienivå får man inte heller sedan tidigare ha en treårig gymnasieutbildning eller motsvarande svensk eller utländsk utbildning. Den som tidigare har läst på högskolenivå och klarat minst 120 högskolepoäng eller som har motsvarande utländsk utbildning, kan inte heller få det högre bidraget för studier på grundskole- eller gymnasienivå (CSN).

48 Inom studiemedlet finns också *tilläggsbidrag* för den som har barn. För fyra veckors heltidsstudier motsvarar tillägget 584 kronor för ett barn, 956 kronor för två barn och 1 148 kronor för tre barn. För vuxenstuderande som tidigare har arbetat finns också vissa möjligheter att ta *tilläggsloan*, som längst 120 veckor. Det motsvarar 1 760 kronor för heltidsstudier i fyra veckor. Villkoren för det är att den som ska studera har haft en viss lägsta inkomst kalenderåret närmast före studiestarten (CSN).

gymnasieskolan. Det är ineffektivt och kostsamt, får både individ och stat, och riskerar samtidigt att försvaga vuxenutbildningen som omställningsverktyg.

Vuxenutbildningen, både på grundläggande och gymnasial nivå, måste vara ett attraktivt alternativ för en bredare grupp vuxna. Det blir allt mer angeläget med tanke på åldersförändringarna i samhället som innebär en högre genomsnittsålder och en krympande arbetskraft i förhållande till andelen försörjningsberoende äldre i befolkningen.

Vi förordar att den tillfälliga satsningen på Yrkesvux permanentas. Det skulle vara värdefullt ur både ett kompetensförsörjnings- och arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. Många vill och behöver omskola sig för att kunna utvecklas och få tillträde till nya delar av arbetsmarknaden. Då måste det också finnas utbildningsmöjligheter utanför högskolesektorn. Det är även viktigt att Yrkesvux öppnas upp för dem som har en högskoleförberedande gymnasieutbildning men som vill omskola sig. Det är allt för svårt för den som har fullständiga betyg från ett högskoleförberedande program att bli antagen till Yrkesvux för att sedan gå vidare till ett yrke. Vi efterlyser med andra ord fler utbildningsspår inom vuxenutbildningen.

Om Komvux utökas och Yrkesvux permanentas och byggs ut tas några steg i riktning mot bättre förutsättningar för att förverkliga det livslånga lärandet. Samtidigt räcker det inte med att fler utbildningsplatser ställs till förfogande.

Om Komvux och Yrkesvux ska kunna få någon mer omfattande och varaktig betydelse måste studiefinansieringen göras mer frikostig. Studiefinansieringssystemet för vuxna måste förbättras för att undanröja hinder för vuxna som vill studera inom den reguljära vuxenutbildningen för att till exempel byta yrke. Det skulle tillgodose individernas rätt till livslångt lärande och personlig utveckling. Såsom studiemedelssystemet nu är utformat tar det främst utgångspunkt i att vuxenstudierande är förhållandevis unga och inte har etablerat sig på arbetsmarknaden och/eller inte har försörjningsansvar för barn.

Yrkesvux ska inte ses som ett alternativ till arbetsmarknadsutbildning, utan snarast som ett komplement till gymnasieskolan. För att Yrkesvux och arbetsmarknadsutbildning ska ses som komplementära omställningsverktyg behövs en tydlig skiljelinje ifråga om när det är statens ansvar att

bistå arbetslösa med utbildning och inte. Vår principiella uppfattning är att arbetslösa som behöver komplettera studier för att få gymnasiekompetens ska kunna göra det utan att ta studielån.

Här finns också en viktig jämställdhetsdimension att ta hänsyn till. Den handlar i grunden om att kvinnor och män utbildar sig könstypiskt och att Yrkesvux främst har kommit att riktas mot kvinnodominerade yrken medan arbetsmarknadsutbildningen främst riktas mot mansdominerade yrken. Det leder till att kvinnor i högre grad än män själva måste bära kostnaderna för sin omställning medan män i högre grad får stöd från samhället för sin omställning. Det är inte acceptabelt.

Yrkeshögskoleutbildningarna erbjuder en bra möjlighet till fördjupning, karriärutveckling och omställning i arbetslivet. Både bland arbetsmarknadens parter och andra aktörer på utbildningsområdet finns en positiv syn på YH-utbildningarnas betydelse och framtida utvecklingsmöjligheter. Samtidigt finns det anledning att betona att volymerna i utbildningarna ännu är ganska små i ljuset av de omställnings- och kompetensbehov som finns på arbetsmarknaden. Yrkeshögskoleutbildningarna borde bli fler och också ges en tydligare koppling till yrkesprogrammen i gymnasieskolan och Yrkesvux. Yrkesprogram på gymnasienivå bör ge behörighet till yrkeshögskoleutbildningar för att undanröja återvändsgränder i utbildningssystemet och minska den sociala snedrekryteringen. Det är också önskvärt att yrkeshögskolan även erbjuder studier på deltid och halvfart för dem som vill kombinera studier med ett arbete och en anställning.

Även yrkeshögskoleutbildningar bör kunna ses som ett komplement till arbetsmarknadsutbildning, inte som ett substitut. Om rekryteringen till YH-utbildningarna ska kunna breddas behövs också förändringar i studiemedelssystemet så att studiefinansieringen blir mer frikostig.

Yrkesutbildningen måste ses i ett helhetsperspektiv. Det innebär att organisationen och formerna för yrkesprogram på gymnasiet, Yrkesvux och YH-utbildningarna behöver ses över. Yrkesutbildningar är efterfrågade på arbetsmarknaden och det är centralt att stärka omställningsförmågan genom att förbättra tillträdet till yrkesprogram, både på gymnasie- och eftergymnasial nivå.

8. Omställning vid arbetslöshet

MÅNGA SOM FÖRLORAR sin anställning och blir arbetslösa står inför ett stort omställningsbehov. Därför är arbetsmarknadspolitiken en av de viktigaste delarna i omställningspolitiken. I Sverige har den, åtminstone sedan 1950-talet och Rehn-Meidnermodellens framväxt, varit ett av de viktigaste områdena för svensk ekonomisk politik. Ett viktigt skäl är att vi under lång tid, fram till 1990-talet, prioriterat full sysselsättning högt och före andra ekonomisk-politiska mål. Strukturomvandling och modernisering har stått i fokus och arbetsmarknadspolitiken grundläggande uppgift har varit att minska friktions- och strukturarbetslösheten samt att genom kompetenshöjande insatser minska risken för arbetskraftsbrist, så kallade flaskhalsar.

Arbetsmarknadspolitiken delas vanligen upp i en *aktiv* och en *passiv* del. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken består av Arbetsförmedlingen och de arbetsmarknadspolitiska programmen och insatserna. Med ett omställningsperspektiv blir främst de rustande och kompetenshöjande insatserna, framför allt arbetsmarknadsutbildning och subventionerade anställningar, relevanta.⁴⁹ Den passiva arbetsmarknadspolitiken består främst av arbetslöshetsförsäkringen, som är en förutsättning för en effektiv aktiv arbetsmarknadspolitik.

Innan den aktiva arbetsmarknadspolitiken sätts in erbjuder olika omställningsavtal visst stöd och ibland kompetenshöjande insatser för personer som varslats om uppsägning från en tillsvidareanställning på grund av arbetsbrist, och där arbetslöshet hotar. Dessa fungerar i huvudsak som ett komplement till arbetsmarknadspolitiken.

En del av den aktiva arbetsmarknadspolitiken handlar även om att

⁴⁹ Arbetspraktik hör också till gruppen kompetenshöjande arbetsmarknadspolitiska program, men det faller utanför detta kapitel eftersom den insatsen i första hand riktas till arbetslösa som saknar arbetslivserfarenhet och därmed främst tar fasta på att stödja arbetslösa som är på väg att etablera sig på arbetsmarknaden. En avgränsning är också att vi inte ser närmare till förmedlingsverksamheten. Även kommunerna står för ett visst omfång av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, företrädesvis för arbetslösa som har ekonomiskt bistånd. Det faller också utanför vårt fokus här, eftersom försörjningsstödet vanligen utgår till arbetslösa som inte ännu har etablerat sig på arbetsmarknaden.

stödja arbetssökande som har studerat färdigt, men som drabbas av arbetslöshet på väg från studier till etablering på arbetsmarknaden. Framför allt handlar det om unga vuxna, vilket vi behandlade vi i utredningsprojektets förra delrapport, *Behövs: En utbildningspolitik för ungas etablering på arbetsmarknaden*. Övergången från skola till arbetsliv tas därför inte upp här.

8.1 Allvarligt försvagade omställningsverktyg i den aktiva arbetsmarknadspolitiken

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken har allt mer inriktats på så kallade garantiprogram som riktas till arbetslösa med långa inskrivningstider på Arbetsförmedlingen.⁵⁰ Dessa paraplyprogram fokuserar i första hand på insatser med individuell handledning och intensifierat arbetssökande och mindre på långsiktig kompetensutveckling. Förberedande insatser, det vill säga förberedelser för andra program och insatser, dominerar (Olofsson & Wadensjö 2009; LO 2013g). En del av denna utveckling har sannolikt att göra med att tilltron till den aktiva arbetsmarknadspolitikens effektivitet minskade under den djupa 1990-talskrisen (se till exempel Calmfors et al 2002; Lindvall 2011). Tonvikten i arbetsmarknadspolitiken har gått från efterfrågeinriktade insatser och program till utbudsriktade:

Policydiskursen omvandlades [...] från brist på sysselsättning (efterfrågeinriktade åtgärder) till brist på anställningsbarhet (utbudsriktade åtgärder). Med anställningsbarhet avses människors arbetsförmågor och deras motivation att förbättra sina utsikter på arbetsmarknaden. Istället för att se arbetslöshet som en social risk betonas förklaringar på individnivå (Bengtsson & Berglund 2012, s 27–28).

Detta kan också beskrivas i termer av att gå från en offensiv till en defensiv aktiveringsstrategi. Den offensiva strategin utgår snarast från den arbetslöse som en "aktiv varelse" med rätt till stöd för att utveckla sina resurser och färdigheter. Den defensiva aktiveringsstrategin syftar istäl-

⁵⁰ Aktivitetsgarantin infördes 2000. Den ersattes av Jobb- och utvecklingsgarantin 2007. 2008 infördes också Jobbgarantin för ungdomar.

let till att ”bekämpa passivisering och uppkomsten av bidragskulturer” (Bengtsson & Berglund 2012, s 22). Båda strategierna förutsätter aktivering för att få människor i arbete, men de skiljer sig åt i synen på samhällets roll samt den arbetslöses skyldigheter och rättigheter. Nybom (2012) använder begreppen jobbaktivering och resursaktivering för att skilja den offensiva aktiveringsstrategin från den defensiva.

Frågan som huvudsakligen ställs här är hur detta, som lett till en försvagning av den aktiva arbetsmarknadspolitikens innehåll, påverkar arbetslösa individers förutsättningar och förmåga att ställa om, och åter få fäste på arbetsmarknaden.

8.1.1 Mindre resurser till arbetsmarknadspolitik speglar låga ambitioner

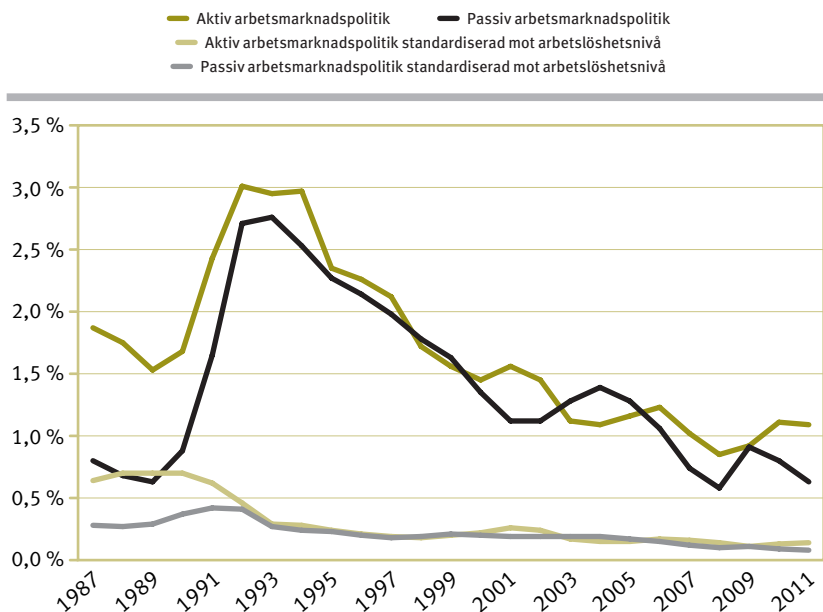
Forslund & Vikström (2011) utvärderar arbetsmarknadspolitikens effekter under de första tio åren på 2000-talet. Resultaten har förbättrats sedan 1990-talets krisår, men arbetsmarknadspolitikens dras med stora problem och dåligt rykte. Resurserna till arbetsmarknadspolitik har dessutom skurits ned kraftigt. I förhållande till arbetslöshetens storlek satsar staten bara en bråkdel jämfört med tidigare. Sverige har närmast sig det europeiska genomsnittet vad gäller satsningar på arbetsmarknadspolitik (jmf Olofsson & Wadensjö 2009; Lindvall 2011; Bengtsson & Berglund 2012; Bengtsson & Jacobsson 2013).

Ett vanligt mått på arbetsmarknadspolitikens omfattning är att se till utgifterna som andel av BNP. Vanligt är också att dela upp arbetsmarknadspolitik i passiv och aktiv där den förra tar fasta på olika former av ekonomisk ersättning till arbetslösa, bland annat a-kasseersättning (både inkomstrelaterad och grundbelopp), aktivitetsstöd och statlig lönegaranti. Till aktiv arbetsmarknadspolitik hör program som utbildning, olika former av anställningsstöd, arbetslivsinriktad rehabilitering, starta eget-bidrag och arbetspraktik samt förmedlingsverksamhet och administration.

Fram till 1991 är nivån på aktiv och passiv arbetsmarknadspolitik, både som andel av BNP och standardiserad mot arbetslöshetsnivån, högre än därefter. Efter den djupa 1990-talskrisen syns ingen höjning av ambitionsnivån. Inte heller har finanskrisen 2008–2009 och den efterföljande utdragna arbetsmarknadskrisen inneburit någon ambitionshöjning.

Den aktiva arbetsmarknadspolitikens har mellan 2003 och 2011, med undantag för 2008 och 2009, legat nära 1,1 procent av BNP årligen. 2008

Diagram 8.1 Totala utgifter för aktiv och passiv arbetsmarknadspolitik som andel av BNP respektive standardiserat mot arbetslöshetsnivå, 1987–2011



Källa: OECD; SCB (AKU) samt egna beräkningar.

och 2009 lades ännu mindre, 0,9 procent av BNP per år. Standardiserat mot arbetslösheten innebär det att resurserna rört sig runt nivåer om 0,15 till 0,17 åren 2003 till 2007 respektive 0,11 till 0,14 åren 2008 till 2011.⁵¹

Den passiva arbetsmarknadspolitiken har successivt försvagats ytterligare från 2004 till 2011, från 1,4 procent av BNP (0,19 standardiserat mot arbetslöshetsnivån) till 0,6 procent av BNP. Standardiserat mot arbetslöshetsnivån har försvagningen inneburit en sänkning från 0,19 till 0,08.

De aktiva arbetsmarknadspolitiska insatserna har både urholkats och kommer in förhållandevis sent i arbetslöshetsperioden (LO 2013g). De kraftiga försämringarna av arbetslöshetsförsäkringen har bidragit till att

⁵¹ Det standardiserade måttet bygger på att utgifterna för aktiv respektive passiv arbetsmarknadspolitik som andel av BNP har dividerats med arbetslöshetsnivån.

den passiva arbetsmarknadspolitiken försvagats anmärkningsvärt (se vidare i avsnitt 8.3).

Om vi till exempel skulle ha lika hög ambitionsnivå 2011 som vi hade 2002 skulle det ha inneburit mer resurser till arbetsmarknadspolitiken. 2002 lade vi 1,45 procent av BNP på aktiv arbetsmarknadspolitik och 1,12 procent av BNP på passiv arbetsmarknadspolitik (OECD). 2011 skulle det ha inneburit drygt 50 miljarder kronor till aktiv respektive nära 39 miljarder till passiv arbetsmarknadspolitik. I praktiken blev det 38 respektive 22 miljarder kronor.

Av de resurser som lades på aktiv arbetsmarknadspolitik 2011 gick större delen av resurserna till olika former av anställningsstöd, främst i form av särskilda insatser för arbetslösa med nedsatt arbetsförmåga. En stor utgiftspost är förmedlingsverksamheten och administrationen. Mycket begränsade resurser läggs numera på arbetsmarknadsutbildning (OECD).

Den magra aktiva arbetsmarknadspolitiken, och inte minst den låga kvaliteten, leder till att allvarligt försvaga omställningsförmågan och istället leda till att arbetslösheten permanentas på mycket höga nivåer.

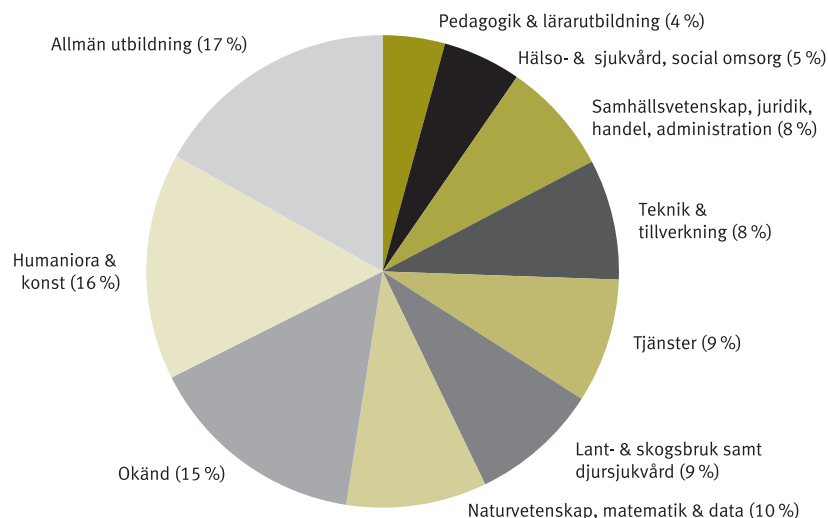
8.1.2 Efterfrågan på arbetskraft de närmaste fem till tio åren

Trots att det svåra läget på arbetsmarknaden ser ut att hålla i sig de närmaste åren kommer det enligt Arbetsförmedlingen (2013a) att genomföras många rekryteringar under 2014, omkring 1 300 000. Med tidshorisonten fem till tio år framåt kommer rekryteringsbehoven att vara mycket stora bland annat på grund av att stora pensionsavgångar kräver ersättningsrekryteringar, där en del av dessa ännu inte har ägt rum på grund av det dämpade arbetsmarknadsläget.

För yrken med brist på arbetskraft gäller generellt att de ställer högre krav på utbildning, nästan alltid eftergymnasial. Brist på arbetskraft inom yrken på gymnasienivå omfattar enbart yrkesinriktade utbildningar. Många yrken där konkurrensen om de lediga jobben är begränsad förenas av en allt för låg utbildningsdimensionering inom utbildningssystemet. Bristyrken finns främst inom expansiva branscher. Många överskottsyrken, där det bedöms finnas betydligt fler arbets sökande än vad arbetsgivarna efterfrågar, förenas av att de endast förutsätter som högst gymnasieutbildning, många gånger utan särskild yrkesinriktning. Överskottsyrken har kopplingar till krympande delar av arbetsmarknaden och

Diagram 8.2 Arbetslöshet utifrån utbildningens inriktning, 2012

Båda könen, 20–64 år



Källa: SCB (AKU).

är bland annat yrken präglade av strukturförändringar (Arbetsförmedlingen 2013a). Detta kan diagram 8.2 sägas spegla.

En ny undersökning från OECD (2013) om vuxnas läs-, räkne- och IT-färdigheter visar att Sverige har jämförelsevis goda resultat.⁵² Skillnaderna mellan länder är samtidigt förhållandevis små jämfört med skillnader inom länderna. För Sveriges del gäller att kunskapsnivåerna generellt sett är högre bland sysselsatta än bland arbetslösa. Skillnaderna är större i Sverige än i de andra 22 studerade länderna. Att sysselsatta i jämförelse med arbetslösa har större kunskaper indikerar att många arbetslösa i Sverige saknar kunskaper som gör det möjligt att konkurrera om de jobb som finns på arbetsmarknaden. Samtidigt har många arbetslösa givetvis kunskapsnivåer som ligger i nivå med sysselsatta, men un-

⁵² Sverige ligger på fjärde plats av 22 länder när det gäller läsfärdighet, tredje plats när det gäller räknefärdighet och vi har den högsta andelen med IT-färdigheter på någon av de två högsta nivåerna (LO 2013f; OECD 2013).

dersökningen talar för att många arbetslösa skulle behöva stöd i form av utbildningsinsatser.

LO (2013f) drar slutsatsen att OECDs undersökning visar att det finns stort utrymme för kompetenshöjande arbetsmarknadspolitik, likväl som i förbättringar i den grundläggande utbildningen, och att detta sannolikt skulle få stora effekter på möjligheten att långsiktigt pressa tillbaka arbetslösheten. Utvecklingen på arbetsmarknaden i termer av krav på kompetens talar för att vi har stora behov av en ny inriktning på den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Arbetsförmedlingen konkluderar:

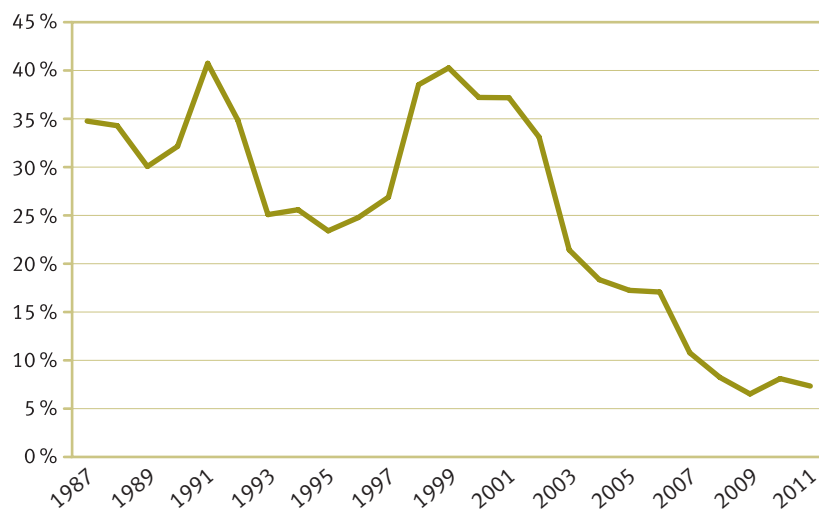
Det är [däremot] viktigt att understryka att en lång utbildning inte är någon garanti för att öka attraktionskraften på arbetsmarknaden. Därmed medför en längre utbildning generellt sett för möjligheter till ett arbetssökande över ett brett fält av yrken, ofta innefattande yrken inom flera olika yrkesområden. För en arbetssökande är dock avklarat gymnasium en i det närmaste nödvändig nivå för att vara gångbar på arbetsmarknaden, detta då en utbildning på gymnasienivå i de flesta fall är ett grundläggande krav vid rekrytering av personal. Gymnasiekompetens är dessutom en nödvändig plattform för fortsatt utbildning (Arbetsförmedlingen 2013a, s 11).

Sammanfattningsvis menar vi att arbetsmarknadspolitiken både måste klara att lyfta arbetslösa till gymnasiekompetens, men även att stärka möjligheterna för arbetslösa som inte har en utbildningsinriktning som är gångbar på arbetsmarknaden, att omskola och vidareutbilda sig. Arbetslösa som inte kunskapsmässigt möter de nya kraven i arbetslivet kommer att ha mycket svårt att hitta arbete samtidigt som arbetsgivarna kan uppleva att de har svårt att hitta arbetskraft som uppfyller deras kompetenskrav.

8.1.3 Arbetsmarknadsutbildningens omfattning

Arbetsmarknadsutbildning har historiskt haft en avgörande betydelse för att stärka det livslånga lärandet i Sverige. Dess främsta syfte har varit att erbjuda vuxna arbetslösa goda förutsättningar till bristyrkesutbildning, främst på gymnasienivå men också på eftergymnasial nivå. Den har främst bestått av kvalificerad yrkesutbildning med en (omedelbar)

Diagram 8.3 Andel arbetsmarknadsutbildning av totala utgifter för aktiv arbetsmarknadspolitik, 1987–2011



Källa: OECD.

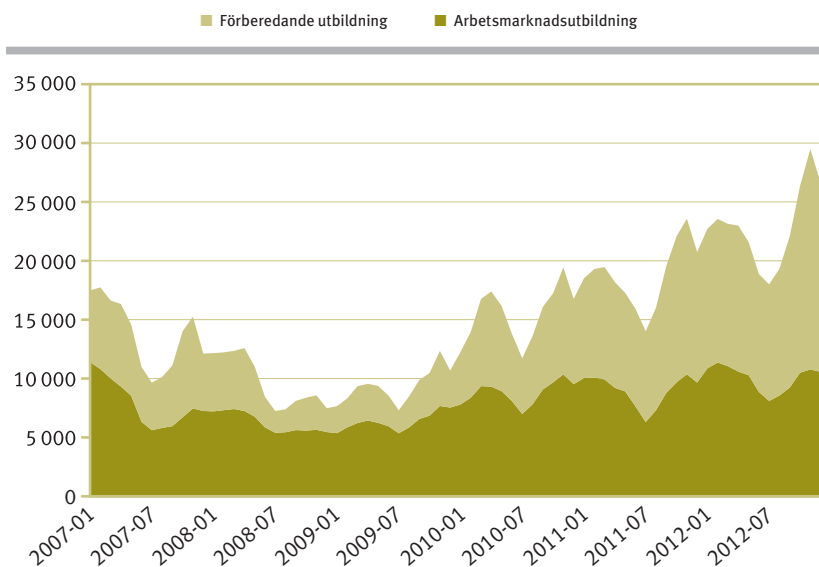
koppling till aktuella behov i arbetslivet.⁵³ Men arbetsmarknadsutbildningen erbjöd inte bara smala kvalifikationer, utan beroende på individens bakgrund, tidigare utbildning och arbetslivserfarenhet kunde också bredare utbildningsmoment erbjudas. För dem som hade en mycket svag utbildningsbakgrund erbjöds under 1990-talet och början av 2000-talet förberedande utbildning i stor omfattning.

Arbetsmarknadsutbildningen har haft en mycket stark ställning och utgjorde länge den helt dominerande utbildningsformen för arbetslösa. Perioden 1987 till 2002 har inte andelen arbetsmarknadsutbildning, förutom 1995, motsvarat mindre än 25 procent av de totala utgifterna för aktiv arbetsmarknadspolitik. Perioden 2003 till 2006 minskar utbildningsinsatserna, från 22 till 17 procent. Ett tydligt skifte nedåt sker mel-

⁵³ Vanligen kan arbetsmarknadsutbildning komma ifråga för arbetslösa som har fyllt 25 år. För arbetslösa med funktionsnedsättning kan den komma ifråga även tidigare.

Diagram 8.4 Förberedande utbildning och arbetsmarknadsutbildning, januari 2007–december 2012

Antal arbetssökande i utbildning per månad, inom och utom garantiprogrammen



Källa: Arbetsförmedlingen.

lan 2006 och 2007, från 17 procent till 11 procent. Därefter har resurserna till utbildning krympt ytterligare som andel av de totala utgifterna för aktiv arbetsmarknadspolitik, till 8 procent per år 2008 till 2011.

Nedmonteringen av arbetsmarknadsutbildningen har skett under både socialdemokratiska och borgerliga regeringar. Utvecklingen är inte unik för Sverige utan präglar alla EU-länder. Sociala investeringar som syftar till att stärka humankapitalet har, trots att det uttalats som centralt för att nå såväl goda arbeten som att ge möjligheter att stärka konkurrenskraften, har nedprioriterats. Sociala investeringar ses överlag som kostnader för staten på kort sikt, snarare än som utvecklingspotential med långsiktigt positiva vinster (Bengtsson & Jacobsson 2013).

Från 2007, när utbildningen totalt sett har bantats till ett mycket litet inslag i den aktiva arbetsmarknadspolitiken, har platserna i förberedande utbildning ökat, medan platserna i arbetsmarknadsutbildning ligger mer konstant på en anmärkningsvärt låg nivå.⁵⁴ Ett nytt inslag från 2009 är den borgerliga regeringens uttalade ambition att ersätta arbetsmarknadsutbildningen med den tillfälliga utbyggnaden av yrkesutbildning på gymnasienivå för vuxna, Yrkesvux. Den tillfälliga satsningen sträcker sig fram till 2016 och volymerna är mycket små (se kapitel 7).

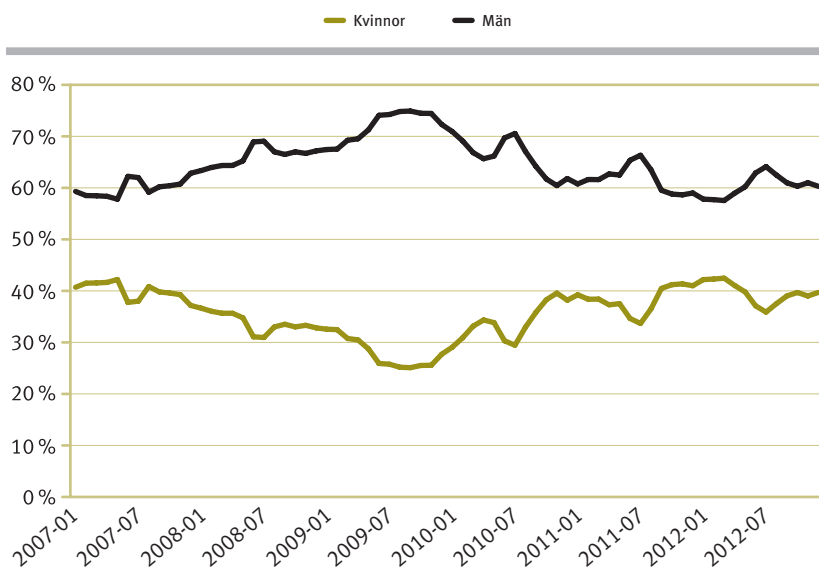
Arbetsmarknadsutbildningen omfattade totalt strax över 10 000 arbetslösa i genomsnitt per månad 2012. Det motsvarade 2,6 procent av samtliga inskrivna öppet arbetslösa samt deltagare i program med aktivitetsstöd (i genomsnitt per månad 2012). Den *förberedande utbildningen* omfattade totalt strax över 12 800 arbetslösa i genomsnitt per månad 2012. Det motsvarade 3,3 procent av samtliga inskrivna öppet arbetslösa samt deltagare i program med aktivitetsstöd (i genomsnitt per månad 2012).

Ett problem inom arbetsmarknadsutbildningen har länge varit att utbildningar i högre grad riktas mot mansdominerade yrken och att rekryteringen till utbildningar följer könstypiska mönster. Dessa mönster består, och förstärktes åren 2008 till 2010. Det förklaras främst av att kvinnodominerade utbildningar, särskilt inom vård och omsorg, minskade medan utbildningar inom tillverkning, transport, maskinoperatörsarbeten och bygg och anläggning dominerade (Prop. Prop. 2010/2011:1; Prop. 2011/2012:1). Därefter har andelen kvinnor i arbetsmarknadsutbildning ökat något igen. Det hänger samman med att utbildningsplatser inom vård och omsorg har blivit fler från 2011.

Regeringens tillfälliga satsning på Yrkesvux från 2009 innebär att yrkesutbildning mot vård och omsorg ökar, eftersom dessa utbildningar dominerar helt inom Yrkesvux. Det har, som vi belyst närmare i kapitel 7, aktualiserat att det finns en tydlig jämställdhetsdimension ifråga om statens stöd för omställning. Om utbildning mot bristyrken i högre grad förväntas ske inom den reguljära utbildningen, vältrar staten över kostnaden för studiefinansiering på individen. I arbetsmarknadsutbildningen finansieras studier med aktivitetsstöd, medan studerande inom Yrkesvux

⁵⁴ Med dagens terminologi kallas yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning bara arbetsmarknadsutbildning. Förberedande utbildning kallades tidigare förberedande arbetsmarknadsutbildning.

Diagram 8.5 Andel kvinnor och män i arbetsmarknadsutbildning, januari 2007–december 2012



Källa: Arbetsförmedlingen.

i första hand finansierar studier med studiemedel. Givet de könssegrerade utbildningsmönstren gör det att kvinnor i högre grad än män får bära höga kostnader för omställning. Detta trots att det finns stor efterfrågan på yrkesutbildad arbetskraft inom vård och omsorg.

Vi menar att Yrkesvux bör permanentas eftersom det kan vara en del i att stärka kompetensförsörjningen och omställningsförmågan, men det är en viktig principiell utgångspunkt att Yrkesvux inte ska ersätta arbetsmarknadsutbildning. Yrkesvux bör snarast ses i relation till yrkesprogrammen på gymnasiet. Arbetslösas omställningsförmåga vilar i hög grad på väl utformade och dimensionerade utbildningsinsatser inom den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Den skiljelinjen måste värnas.

8.1.4 Arbetsmarknadsutbildning är ett viktigt omställningsverktyg

Olika utredningar och enskilda forskare har under 2000-talet pekat på positiva effekter av arbetsmarknadsutbildning. Deltagarnas utsikter att få jobb och en förstärkt inkomstutveckling förbättras efter arbetsmarknadsutbildning samtidigt som matchningseffektiviteten på arbetsmarknaden i stort ökar (Okeke 2005; SOU 2007:112; de Luna et al 2008; Farhad & Tydén 2008; Nordlund 2010; Forslund & Vikström 2011).

Forslund & Vikström (2011) visar att arbetsmarknadsutbildningen oftare leder till jobb under 2000-talet jämfört med 1990-talet.⁵⁵ Det kan bero på ett bättre arbetsmarknadsläge, en högre "träffsäkerhet" genom att utbildningsplatserna är färre och att utbildningarna sedan 1999 har haft ett mål om att 70 procent av deltagarna ska ha ett jobb 90 dagar efter avslutad utbildning. Forslund & Vikström menar att en orsak till att arbetsmarknadsutbildningens resultat är bättre beror på att det inte längre går att använda utbildningen för att kvalificera sig för en ny ersättningsperiod i arbetslöshetsförsäkringen. Det skulle främst, enligt författarna, hänga samman med att de som går utbildning då är mer motiverade (se också de Luna et al 2008).

Okeke (2005) fann positiva effekter på sannolikheten att få arbete 180 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning med data från 2002 och 2003. De positiva resultaten gällde även med hänsyn till att deltagarna inte arbetade eller sökte arbete under utbildningstiden, det vill säga utbildningen överbryggade den så kallade inlåsnings-effekten. Okekes studie visade även att andelen som fick arbete efter utbildning var likvärdigt för nordiska och utomnordiska medborgare respektive utifrån utbildningsnivå. Bland arbetslösa med funktionsnedsättning var övergången till arbete lägre än bland arbetslösa som inte hade en funktionsnedsättning samt att personer med funktionsnedsättning i högre grad hade arbete med stöd efter avslutad utbildning. Det tyder på att arbetslösa med funktionsnedsättning kan ha en svårare sats på arbetsmarknaden, och därmed också

⁵⁵ Arbetsmarknadsutbildningarna ger överlag bättre resultat med avseende på övergång till arbete än de förberedande utbildningarna. Det kan inte ses som förvånande. De förberedande utbildningarna är främst en grund för andra insatser, särskilt för arbetsmarknadsutbildning. Av det skälet kan det inte vara rimligt att ställa samma krav på förberedande utbildning som arbetsmarknadsutbildning. När arbetsmarknadsutbildning i tidigare studier visat mindre positiva effekter kan det bero på att dessa inte bara skattat effekten av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning, utan att studierna har avsett både förberedande och yrkesinriktad utbildning (jmf de Luna et al 2008).

kan ha behov av mer stöd även efter en genomförd arbetsmarknadsutbildning (se också kapitel 6). Övergången till arbete är högre i samtliga grupper som deltagit i utbildning i förhållande till jämförelsegrupperna.

de Luna et al (2008) visar mycket goda effekter för dem som genomgått en arbetsmarknadsutbildning perioden 2002 till 2004. Den förväntade tiden till arbete förkortades med drygt 20 procent. Kort utbildade och personer födda utanför Norden fick vidare ”en större utväxling av programdeltagandet” än personer med en starkare ställning på arbetsmarknaden. Med en tillräckligt lång uppföljningshorisont ger (den yrkesinriktade) arbetsmarknadsutbildningen en positiv effekt för deltagarna både i form av högre sysselsättning och inkomster samt minskat socialbidragstagande.

Farhad & Tydén (2008) utvärderar effekterna av arbetsmarknadsutbildning åren 2005 och 2006. Deras studie visar positiva resultat för arbetsmarknadsutbildningen, särskilt för utbildningar inom transport, pedagogik, vård och omsorg samt (i viss mån) bygg och anläggning.⁵⁶

Av de personer som fullföljde sin arbetsmarknadsutbildning uppgav 70 procent 2005 och 77 procent 2006 att de hade ett arbete vid intervju-tillfället. Vilken typ av anställning som deltagarna fick beror både på arbetsmarknadsläge och könsstrukturer på arbetsmarknaden. 2005 hade ungefär lika många en tillsvidareanställning (38 procent) som en visstidsanställning (39 procent). När arbetsmarknadsläget förbättrades 2006 ökade tillsvidareanställningarna till 46 procent medan andelen visstidsanställningar sjönk till 31 procent. Män fick i större utsträckning än kvinnor tillsvidareanställning, 44 procent mot 31 procent 2005 respektive 52 procent mot 39 procent 2006. Förklaringen till det är att kvinnor främst utbildas till jobb inom vård och restaurangbranschen där det är vanligt med visstids- eller tillfälliga timanställningar (Farhad & Tydén 2008).

Farhad & Tydén (2008) likväl som Okeke (2005) visar också att inslaget av praktik i många av arbetsmarknadsutbildningarna är centralt eftersom det ger arbetssökande viktiga kontakter med arbetsgivare.

56 Utbildningsinriktningar med sämre resultat 2005 var datateknik, teknik, naturvetenskap, ekonomi och samhällsvetenskap. 2006 var det främst datavetenskap och kundservice som uppvisade sämre resultat. Dessa utbildningar hade relativt låg fullföljandegrad, lägre andel i arbete och låg träffsäkerhet. Farhad & Tydén (2008) menar att svaga resultat inom vissa utbildningar i förlängningen bör leda till en omprövning av innehållet i de utbildningarna.

Gartell et al (2013) gör en utvärdering av programeffekter för perioden 1996 till 2010. I denna visar författarna att effekten av arbetsmarknadsutbildning försämras efter 2006 och att den är nära noll för deltagare under 2009 och 2010 vad gäller övergången till arbete utan stöd. Om arbeten med stöd, vilket främst består av nystartsjobb, inkluderas blir effekten svagt positiv för deltagargruppen, ett år efter påbörjat program. Övergången till arbete är 5 procentenheter högre än i jämförelsegruppen. Sysselsättningseffekten är ungefär lika hög två år efter programstart. Till skillnad från arbetspraktik syns ingen avtagande effekt på längre sikt för deltagare i arbetsmarknadsutbildning.

Överlag visar sig arbetsmarknadsutbildning vara ett effektivt verktyg för omställning för arbetslösa under 2000-talet även om effekterna försämras när 2009 och 2010 utvärderas. Vi menar dock att det är för tidigt att dra stora växlar på det. Däremot verkar det vara viktigt att se på vilket sätt arbetsmarknadsutbildning och nystartsjobb klickar i varandra, snarare än om det är så att nystartsjobben medför undanträngningseffekter av reguljära arbeten efter avslutad utbildning. Det skulle i så fall innebära att vi använder de arbetsmarknadspolitiska resurserna ineffektivt.

8.1.5 Subventionerade anställningar som omställningsverktyg

Gemensamt för anställningsstöden är att de syftar till att subventionera arbetsgivare som anställer (främst) arbetslösa med längre arbetslöshetstider i syfte att underlätta övergången till ett reguljärt arbete. Den övergången tar normalt sett längre tid för den som drabbats av långtidsarbetslöshet än för den som har kortare arbetslöshetstid. Det beror på att arbetsgivare i högre grad ser det som en (produktivitets-)risk att anställa en individ som har varit utan arbete länge. Anställningsstödet kan därmed överbrygga eventuella farhågor om lägre produktivitet, och på så sätt fördela om bördorna av arbetslöshet. Det är också därför det är viktigt att subventionerade anställningar i första hand riktas till långtidsarbetslösa eftersom de annars riskerar att leda till undanträngningseffekter (Forslund & Vikström 2011).

Under åren har det funnits en rad olika former av subventionerad anställning. Den traditionella formen var beredskapsarbeten, som var tillfälliga offentliga arbeten med kollektivavtalsenliga villkor och löner. Under 1990-talet kom beredskapsarbetena i hög grad att ersättas av så

kallade arbetslivsutveckling, ALU. Det var ett program som omfattade "arbetsuppgifter som inte annars skulle ha kommit till stånd". Istället för lön och andra villkor enligt kollektivavtal gav ALU ersättning på deltagarens a-kassenivå (Forslund & Vikström 2011).⁵⁷

De anställningsstöd som i dagsläget riktar sig till arbetslösa med långa inskrivningstider på Arbetsförmedlingen är *särskilt anställningsstöd* och *förstärkt särskilt anställningsstöd*. Det särskilda anställningsstödet riktas till den som sedan sex månader deltar i Jobb- och utvecklingsgarantin eller den som har anvisats till Jobb- och utvecklingsgarantin efter att ha deltagit i Jobbgarantin för ungdomar i 15 månader medan det förstärkta särskilda anställningsstödet riktas till den som har fyllt 20 år och deltar i fas 3. Stöd lämnas under 12 månader med 85 procent av lönen, dock högst cirka 17 500 kronor per månad, inklusive sociala avgifter (Arbetsförmedlingen).⁵⁸ Det är ett stort problem att det är så låga lönetak i anställningsstöden, med undantag för nystartsjobben. Det innebär att endast en liten andel av jobben på arbetsmarknaden omfattas av lönesubventioner i den omfattning som stödet avser. Det torde bidra till att det är svårt att få god effekt av anställningsstöden. Under 2012 hade exempelvis sammanlagt endast 12 200 personer särskilt eller förstärkt särskilt anställningsstöd någon gång under året (Arbetsförmedlingen 2013b).

Omfattningen av anställningsstöd riktade till arbetslösa med långa arbetslöshetstider är alltför låg. Fördelningen mellan kvinnor och män är också ojämn. Män får i högre grad del av anställningsstöd jämfört med kvinnor: det fördelades 2012 så att män hade 60 procent av dessa anställningar och kvinnor 40 procent (Arbetsförmedlingen 2013b).

Enligt Forslund & Vikström (2011) går det fortare för den arbetslöse att få ett vanligt (osubventionerat) arbete om han eller hon under en period får stöd med lönesubvention till arbetsgivaren jämfört med att söka arbete som öppet arbetslös:

... en betydande del av anställningsstödet positiva effekt härrör från ett stort flöde från program till arbete just när subventionen tar slut. Detta mönster skulle vi inte se om anställningsstöden i stor utsträckning subven-

57 ALU avskaffades från 1997 och ersattes från 1999 av arbetspraktik.

58 I det förstärkta särskilda anställningsstödet finns även ekonomiskt stöd för handledning, med 150 kronor per dag under de tre första månaderna, och därefter med 100 kronor per dag under resten av anställningstiden.

*tionerade anställningar av personer med en permanent lägre arbetsför-
måga (Forslund & Vikström 2011, s 22–23).*

Effekterna tycks inte heller skilja sig åt mellan arbetslösa i olika åldrar eller med olika utbildningsbakgrund. Det viktiga tycks vara att anställningsstöden riktas just till långtidsarbetslösa för att undvika undanträngningseffekter respektive att de i hög grad liknar ordinarie jobb för att stärka övergången från arbete med stöd till arbete utan stöd.⁵⁹ Nystartsjobben framstår som problematiska i undanträngningsavseende:

Vid nuvarande subventionsgrad motsvarande två arbetsgivaravgifter, medför nystartsjobben att flödet från arbetslöshet till arbete ökar med i genomsnitt 17 procent jämfört med situationen innan nystartsjobben fanns. Trots detta innebär så mycket som 63 procent av alla nystartsjobb en undanträngning av jobb som skulle ha kommit till stånd även utan nystartssubventionen (Liljeberg et al 2012, s 39).

För den enskilde är nystartsjobbet positivt sett till att sysselsättningen i allmänhet verkar bestå även när subventionen tar slut. Det tyder på att nystartsjobbarna får en bestående hjälp in på arbetsmarknaden. *Fördubblad subvention* innebär enligt Liljeberg et als (2012) analys att dubbelt så många får arbete, men det tycks däremot inte påverka sannolikheten att ha kvar sitt jobb efter subventionens slut. *Dubblad subventionslängd* ser däremot inte ut att påverka flödet till jobb. Istället leder förlängd subvention till att äldre individer får behålla jobbet längre. Sammantaget betyder resultaten att nystartsjobben har minskat arbetslösheten och ökat sysselsättningen, dock främst för arbetslösa som står närmare arbetsmarknaden. Även om målgruppen utgörs av personer med långa sammanhängande perioder av både sjukdom och arbetslöshet innehas nystartsjobb i högre grad av arbetslösa med kortare inskrivningstider, yngre och arbetssökande med längre utbildning. Nystartsjobben går inte i första hand till långtidsarbetslösa.

⁵⁹ Plusjobben kan i ljuset av detta sägas vara tveksamma vad gäller utformningen. Plusjobben riktades till individer som hade varit arbetslösa i minst två år och gällde offentligt finansierad verksamhet: "Arbetsuppgifterna kunde vara nya arbetsuppgifter som förbättrade den allmänna servicenivån, eller arbetsuppgifter som normalt inte skulle utföras eller som dragits in på grund av begränsade ekonomiska resurser" (Forslund & Vikström 2011, s 9).

Anställningsstöd visar positiva effekter på övergången från arbetslöshet till ett osubventionerat arbete. Anställningsstöden ser ut att överbrygga eventuella farhågor om lägre produktivitet bland arbetslösa från arbetsgivarnas sida. Anställningsstöden tycks därmed stärka efterfrågan på arbetslösa och är viktiga som omställningsverktyg. För att anställningsstöden ska vara effektiva är det dock avgörande att de riktas till långtidsarbetslösa och samtidigt liknar ordinarie arbeten. Det framstår också som problematiskt att lönesubventionerna i de båda formerna av särskilt anställningsstöd omfattar endast låga löner sett till lönelägena på arbetsmarknaden som helhet.

8.2 De kollektivavtalade omställningsstöden

Kollektivavtalade stöd för omställning finns i dagsläget på hela arbetsmarknaden. Omställningsavtalen syftar till att säkerställa tidiga insatser för arbetstagare som sägs upp på grund av arbetsbrist. Det omställningsstöd som ges varierar i de olika avtalen, men gemensamt är att insatserna syftar till att ge den enskilde stöd som snabbt leder till ny försörjning, i bästa fall utan "omvägen" via öppen arbetslöshet. I normalfallet ingår någon slags startaktivitet i form av rådgivning, vägledning och nyorientering men i vissa fall ingår också utbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser. Avtalen kan också ge ekonomisk ersättning till individen som komplement till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. De omställningsstöd och ekonomiska ersättningar som ges i enlighet med avtalen utgör komplement till den offentliga arbetsmarknadspolitiken och Arbetsförmedlingens arbete.

En kartläggning gjord av TCO-tidningen (2012-II-05) anger att cirka 3,2 miljoner anställda omfattas de olika trygghetsrådets insatser vid hot om uppsägningar, varsel och neddragningar. Det innebär att omkring tre av fyra anställda på arbetsmarknaden omfattas av kollektivavtalade omställningsstöd. Det är dock oklart hur stor andel som skulle kvalificera för stöd om de varslades om uppsägning på grund av arbetsbrist. Kvalifikationsvillkoren ser olika ut för de olika avtalen.

8.2.1 Utvärderingar av omställningsavtalen

Trygghetsråden/-fonderna redovisar själva i vilken omfattning omställningsstöden används samt vilka resultat deltagande i omställningspro-

Omställningsavtalens framväxt på svensk arbetsmarknad

Det första omställningsavtalet tecknades i början av 1970-talet för tjänstemän anställda i privat sektor. Samverkansorganisationen för tjänstemännens fackförbund, PTK, och Svenskt Näringsliv, tidigare SAF, kom då överens om ett trygghetsavtal som innehöll avgångsersättning, AGE, och samtidigt bildas Trygghetsrådet, TRR. Enligt Edebalk (2008) ska Trygghetsrådet hjälpa uppsagda tjänstemän genom att utforma individuellt anpassade stödinsatser. Tillkomsten av trygghetsavtalet ska ses mot bakgrund av en ökad arbetslöshetsrisk för tjänstemän och att Arbetsförmedlingen inte kunde möta dessa behov och bistå arbetslösa tjänstemän.¹

Sedan det första omställningsavtalets tillkomst på 1970-talet har antalet kollektivavtalade stöd ökat. En allt större andel av löntagarna på den svenska arbetsmarknaden har successivt kommit att omfattas av avtalat stöd vid uppsägning på grund av arbetsbrist.

Trygghetsstiftelsen, som omfattar anställda inom statlig sektor, bildades 1990. Trygghetsfonden TSL bildades av Svenskt Näringsliv och LO 2004 och omfattar arbetare inom privat sektor. I december 2010 slöts ett omställningsavtal som omfattar drygt en miljon anställda inom kommuner och landsting. Den tillhörande Omställningsfonden bildades 2012.

Utöver TSL, Trygghetsfonden, Trygghetsstiftelsen och Omställningsfonden finns ytterligare åtta kollektivavtalade omställningsavtal och -fonder för anställda inom kommunnära företag, kyrkan, Kooperationen, bank och finans, fastighetsbranschen, ideell- och kultursektor samt arbetarrörelsen. Själva omställningsarbetet bedrivs således av de trygghetsråd eller -fonder som inrättats av de parter som tecknat omställningsavtal. Verksamheten inom ramen för omställningsavtalen finansieras genom en avgift motsvarande en procentuell andel av lönesumman hos anslutna företag/organisationer. Den procentuella andelen skiljer sig något mellan de olika avtalen.

¹ Redan under 1960-talet förhandlas kollektivavtalade ersättningar vid arbetslöshet fram. LO och dåvarande SAF kom exempelvis överens om avgångsbidrag, AGB (se vidare nedan). På LO-området fanns också permitteringslönen motsvarande karenserperioden i arbetslöshetsförsäkringen (Edebalk 2008).

gram ger. Utöver de redovisningar som råden/fonderna själva gör tycks kunskapen om omställningsstödet utformning och effekter vara relativt begränsad.

En utredning om omställningsavtal gjordes 2002, *Omställningsavtal – ett aktivare stöd till uppsagda*, SOU 2002:59. Utredningens uppdrag var att redovisa hur de omställningsavtal som då fanns på svensk arbetsmarknad fungerade genom att söka analysera deras effekter samt att överväga om omställningsavtal skulle kunna ingås för att täcka hela arbetsmarknaden.⁶⁰ Benson (2008) summerar utredningen och skriver:

Slutsatserna av analysen kan sammanfattas som att omställningsavtalen bedöms bidra till ett ökat omvandlingstryck på arbetsmarknaden och till minskad arbetslöshet för berörda arbetstagare samt att risken finns att de leder till så kallade undanträngningseffekter. Med det sistnämnda menas att de förbättrade anställningsmöjligheterna för personer som erhåller stöden sker på bekostnad av försämrade möjligheter för arbetslösa som inte erhåller stöd (Benson 2008, s 40).

När utredningen presenterades hade varken omställningsavtalet för arbetare i privat sektor eller flertalet av de mindre avtalen eller omställningsavtalet för kommun och landsting tecknats. Utredningen förutspådde att fler omställningsavtal på arbetsmarknaden skulle komma att skapa ökade behov av och förändrade förutsättningar för samverkan mellan arbetsmarknadens parter och myndigheterna.

Arbetslivsinstitutet granskade 2005–2006 omställningsprocesser på arbetsmarknaden inom ramen för forskningsprojektet *Rörlighet på arbetsmarknaden*, och ägnade särskild uppmärksamhet åt de partsgemensamma trygghetsråden som omställningsaktörer på arbetsmarknaden. Institutet granskade omställningsförsäkringarnas innehåll och utveckling, och pekade på framväxten av ett ganska sammanhållet omställningssystem sedan de första omställningsavtalens tillkomst i början av 1970-talet.

⁶⁰ Utredningen pekade även på att hur väl samarbetet mellan trygghetsråden och dåvarande Arbetsmarknadsverket, AMV, fungerade varierade under 1990-talet, främst vad gällde skillnader mellan olika råd och skillnader i omställningssituationer. Det konstaterades att de minsta råden verkade ha haft lättare att samarbeta och samfinansiera åtgärder tillsammans med myndigheten. Utredningen konstaterade även att det fanns problem med att etablera samverkan mellan råd och AMV om åtgärder och finansiering. Det förklarades delvis av att trygghetsrådets stödtagare utgjort en liten del av AMVs totala verksamhet (SOU 2002:59).

I forskningsprojektet fokuserades på hur avtalen om omställningsstöd utvecklets, det vill säga hur de uttalade ambitionerna i avtalen förändrats över tid. Utfall av omställningsstöden studerades inte.

IFAU studerade 2005 omställningsavtalen på svensk arbetsmarknad. Institutet kartlade omfattningen av omställningsavtal, avtalens utformning och skillnaden i trygghetsrådets arbete jämfört med Arbetsförmedlingens. IFAU konstaterade att trygghetsrådets verksamhet är sparsamt undersökt och pekade på behovet av effektutvärderingar för att få svar på om och på vilket sätt dessa bidrar till att hjälpa deltagare, i jämförelse med det stöd som erbjuds genom den offentliga arbetsförmedlingen (Martinson 2005).⁶¹

Sebardt (2005) studerar särskilt omställningsavtalet mellan PTK och Svenskt Näringsliv, det vill säga Trygghetsfonden TRR för privatanställda tjänstemän. I kartläggningen av omställningsavtalen på svensk arbetsmarknad konstaterar Sebardt att de offentliga och korporativa systemen påverkar varandra, att de fungerar som kommunicerande kärl. Avtalen anses utgöra goda komplement till den statliga arbetsmarknadspolitiken.

Vid Handelshögskolan vid Göteborgs universitet bedrivs forskning om den svenska ekonomins omställningsförmåga och parternas betydelse för denna. Inom ramen för forskningsprojektet *Kompetens och omställning*, som pågår mellan 2010 och 2013, följer forskare det dagliga arbetet med omställning och kompetensförsörjning i tio verksamheter. Syftet är att studera och stödja utvecklingen av metoder och arbetssätt för att "attrahera, utveckla, behålla och avveckla kompetens i samband med omstrukturering av verksamheter".

På systemnivå kan omställningsavtalen sägas leda till att arbetslöshetsrisker hanteras mer i linje med en så kallad "occupational welfare"-modell, som snarast kan betraktas som en välfärdsmodell som är knuten till yrke och arbetskontrakt, snarare än en "social welfare"-modell. Det vill säga ett generellt välfärdssystem som bygger på medborgerliga rättigheter (Benson 2008). Enligt Benson (2008) har omställningsavtalen ändrat fokus över tid: från arbetstagarnas trygghet i anställningen

61 IFAU har sedan 2005 arbetat med att sätta en studie av omställningsstödens effekter på till exempel rörligheten på arbetsmarknaden och för inskrivna vid Arbetsförmedlingen utan tillgång till avtalat omställningsstöd. På grund av svårigheter att få data samt att upprätta jämförelsegrupper för effektutvärdering har någon sådan studie dock ännu inte påbörjats.

till företagens behov av omstruktureringar och arbetstagarnas trygghet i omställning. Något som också antas ha lett till en förskjutning i maktbalans mellan arbetstagare och arbetsgivare, från arbetstagarnas fördel till arbetsgivarnas.

8.2.2 Trygghetsfonden TSL

När Svenskt Näringsliv och LO kom överens om att bilda Trygghetsfonden TSL 2004 var syftet att nå tidiga omställningsinsatser för arbetare inom den privata sektorn. Målsättningen med TSL är att den som sagts upp på grund av arbetsbrist ska få stöd till ett annat arbete, helst innan anställningen har avslutats.

TSL finansieras genom att företag som är anslutna till Svenskt Näringsliv betalar 0,15 procent av lönesumman i avgift.⁶² Avtalet innehåller dels ett engångsbelopp om 20 000 kronor (augusti 2013) per deltagare för omställningsinsatser som ska leda till nytt arbete, starta eget eller studier, dels avgångsbidrag, AGB, vilket är en ekonomisk ersättning i form av ett engångsbelopp. Det betalas ut i samband med att anställningen upphör, till den som kvalificerar sig för ersättning.

I privat arbetarssektor utgör andelen män 67 procent av alla anställda, och det är därmed genomgående fler män än kvinnor som får stöd genom TSL.⁶³ Sedan starten i september 2004 har cirka 200 000 uppsagda fått omställningsstöd genom TSL. Västra Götaland är det län som haft flest deltagare i omställningsstödet sedan starten 2004. Drygt 30 000 uppsagda har tagit del av stödet.⁶⁴

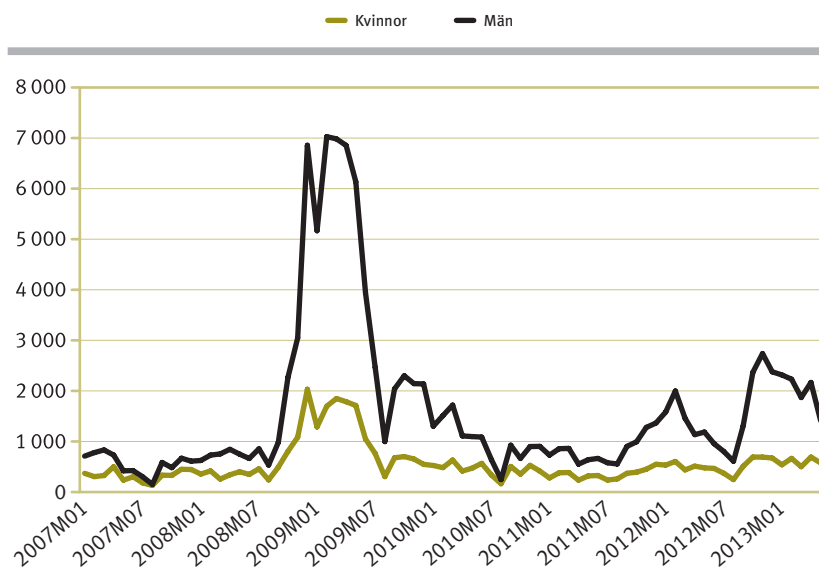
Finanskrisen 2008–2009, som var en utpräglad bilindustrikris, får stort genomslag i antalet deltagare som beviljas stöd inom TSL, både för kvinnor och män. Det var dock under en relativt begränsad period. Antalet deltagare sjönk snabbt till mer ”normala” nivåer, från hösten 2009. Hösten 2012 ökade antalet deltagare något igen, särskilt bland män. Våren 2013 har antalet minskat igen.

62 Företag kan också teckna så kallat hängavtal, det vill säga ansluta företaget till kollektivavtal utan att vara medlem i Svenskt Näringsliv. Avgiften är då 0,45 procent av lönesumman. Företag inom privat sektor som är medlemmar i en annan arbetsgivarorganisation än Svenskt näringsliv, men ändå omfattas av TSL-systemet betalar en avgift motsvarande 0,32 procent av lönesumman.

63 Av totalt 453 300 anställda arbetare i kommunal och landstingskommunal sektor, som omfattas av omställningsavtalet för kommun och landsting, är istället andelen kvinnor närmare 82 procent (Larsson 2012).

64 Över 80 procent av deltagarna från Västra Götaland har fått nytt arbete inom 12 månader.

Diagram 8.6 Kvinnor och män som beviljats omställningsstöd, januari 2007–maj 2013
Antal (unika individer)



Källa: TSL.

Under hela perioden januari 2007 till maj 2013 har 167 400 uppsagda på grund av arbetsbrist fått omställningsstöd genom Trygghetsfonden TSL. Omkring hälften av deltagarna har varit i åldrarna 25 till 44 år.

TSLs målsättning är att minst 70 procent av dem som får stöd ska ha fått nytt arbete, tillgång till utbildning eller ha startat eget företag inom ett år från sista anställningsdagen.

Exakt vilka insatser som görs inom ramen för de 20 000 kr som utdelas för varje deltagare, styrs inte av TSL. Omställningsstödet ska vara individuellt anpassat, och det gör att det kan se olika ut från leverantör till leverantör, och från deltagare till deltagare. TSL följer de resultat som leverantörerna når, och har inga direkta synpunkter på vad som ska ingå i ett omställningsprogram.⁶⁵

⁶⁵ Däremot finns det vissa saker som måste vara uppfyllda, och som regleras i ett samarbetsavtal, som tecknas mellan TSL och samtliga leverantörer.

Vem kan få omställningsstöd och avgångsbidrag?

För att få omställningsstöd måste vissa villkor vara uppfyllda:

- Arbetsplatsen måste ha kollektivavtal
- Den anställde måste vara uppsagd på grund av arbetsbrist, vilket i grunden innebär att man måste vara tillsvidareanställd. Dessutom måste anställningen ha varit sammanhängande i 12 månader och i genomsnitt minst 16 timmar per vecka. Det är möjligt att räkna samman flera anställningar. Tid i föräldraledighet, tjänstledighet och sjukfrånvaro räknas som anställningstid. Vid ansökan om omställningsstöd får den uppsagde vara högst 64 år och 11 månader.
- Fack och arbetsgivare ansöker gemensamt om omställningsstöd för uppsagd personal.

Avgångsbidraget, AGB, är en ekonomisk ersättning utöver ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och kan utgå till den som har blivit uppsagd på grund av arbetsbrist och blivit arbetslös. AGB betalas ut för den som har varit anställd i minst 50 månader de senaste fem åren och har fyllt 40 år. Ersättningen betalas i form av ett skattepliktigt engångsbelopp om 29 200 kronor för åldersgruppen 40 till 49 år, 30 450 till 41 700 kronor för åldersgruppen 50 till 59 år respektive 42 950 kronor för åldersgruppen 60 till 64 år. Beloppen avser 2013 och heltidsersättning.

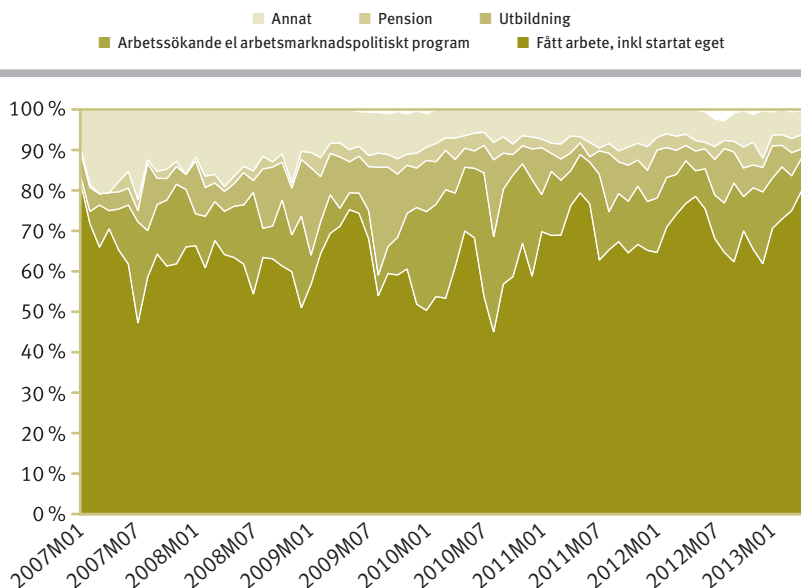
Ungefär 100 000 företag och 900 000 anställda (arbetare) i den privata sektorn är anslutna till TSL. Det motsvarar en andel om ungefär 74 procent av det totala antalet anställda arbetare i privat sektor, som var cirka 1 210 000 hösten 2012 enligt Larsson (2013).

I projektets slutrapport gör vi en närmare jämförelse av de större omställningsavtalen och de kollektivavtalade ekonomiska ersättningarna utöver arbetslöshetsförsäkringen som gäller på den svenska arbetsmarknaden.

TSL redovisar goda resultat med avseende på övergångar till arbete. I april 2013 uppnås den högsta noteringen någonsin TSL-systemet; 88 procent av männen och 80 procent av kvinnorna som fått omställningsstöd hade fått nytt jobb eller startat egen verksamhet.

Ett mönster som är särskilt tydlig för män är att resultaten försäm-

Diagram 8.7a Resultat för uppsagda som fått del av omställningsstöd, januari 2007–maj 2013 Andel (per kategori) av totalt antal deltagare. Kvinnor



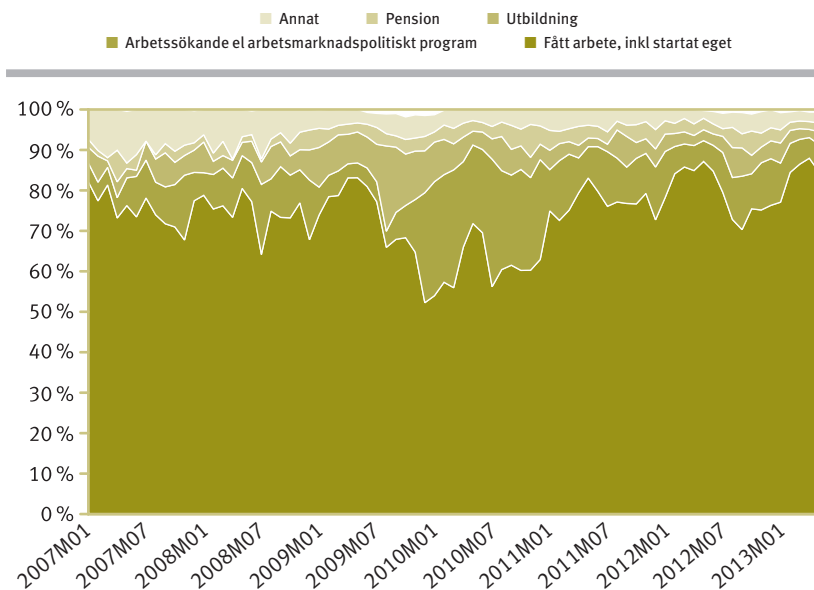
Källa: TSL samt egna beräkningar.

ras perioden september 2009 till omkring januari 2011. Fler övergår då till att bli arbetssökande eller till att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Hösten 2009 är det också fler som går till utbildning.

Resultaten är mer "ryckiga" för de kvinnor som deltagit i TSL-systemet. Det kan rimligen förklaras med att det är en överlag mycket liten grupp, och att små grupper påverkas mycket av smärre förändringar i resultat. Se vidare om TSLs resultat enligt deras egen statistik.

Vilken typ av anställning som deltagarna går till varierar. Från och

Diagram 8.7b Resultat för uppsagda som fått del av omställningsstöd, januari 2007–maj 2013 Andel (per kategori) av totalt antal deltagare. Män

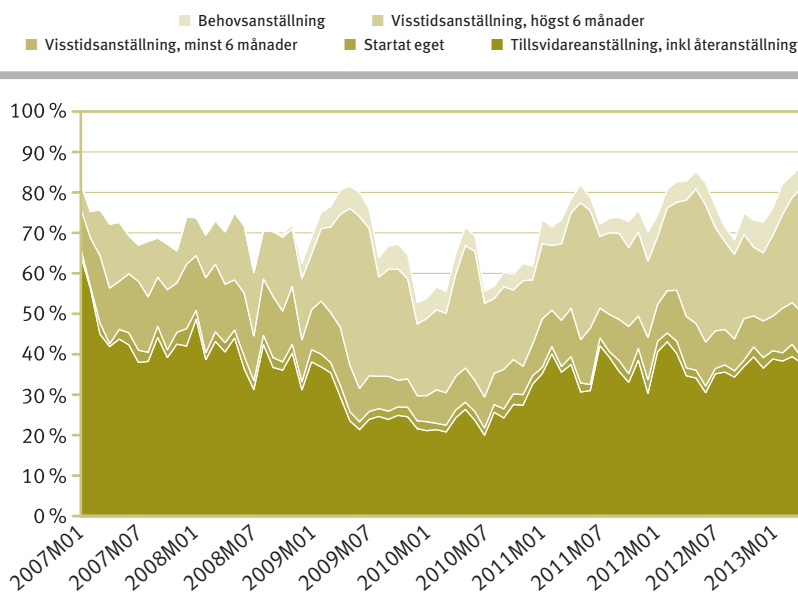


Källa: TSL samt egna beräkningar.

med finanskrisen förändras sammansättningen av vilka anställningar deltagarna går till: behovsanställningar förekommer för första gången från 2009 och kortare visstidsanställningar (upp till som längst sex månader) ökar. Det sämre konjunkturläget bidrar troligen till att det blir vanligare att gå till visstidsanställningar. Utvecklingen under de första fem månaderna 2013 visar att visstidsanställningarna ökar kontinuerligt. I maj 2013 motsvarade tillsvidareanställningarna 32 procent och visstidsanställningarna 50 procent.

Diagram 8.8 Typ av arbete som TSL-deltagare har fått, januari 2007–maj 2013

Andel per kategori av totalt antal som har fått arbete. Båda könen



Källa: TSL samt egna beräkningar.

Diagram 8.8 speglar läget när deltagarna lämnar TSL-stödet. Hur deltagarna klarar sig på längre sikt är oklart. TSL genomför enligt egen uppgift (TSL 2013a) varje månad en webbenkät till de deltagare som slutat sitt omställningsprogram. Dels ifråga om vilken lösning på sin arbetslöshetssituation som de fått, dels ifråga om hur nöjda deltagarna är med den hjälp de fått.

I TSL (2013b) har TSL låtit Sifo göra telefonintervjuer med deltagare tre år efter att de avslutat sina omställningsprogram. I den senaste, som gjordes i maj och juni 2013 och omfattade deltagare som lämnade TSL mars till maj 2010, var svarsfrekvensen 59 procent. Av de som deltog i intervjuerna hade 57 procent en tillsvidareanställning medan närmare 8 procent var visstidsanställda upp till sex månader och sex månader eller längre. Ytterligare cirka 5 procent hade anställningar, men då behovs-

tim- eller projektanställning.⁶⁶ 10 procent var arbetsökande medan närmare 3 procent hade fått del av arbetspraktik eller utbildning inom ramen för den aktiva arbetsmarknadspolitiken. En mindre andel studerade (2 procent) respektive hade startat eget (2,5 procent). Drygt 10 procent hade lämnat arbetslivet för pension.

TSL-stödet omfattar idag de som har en tillsvidareanställning och blir uppsagda på grund av arbetsbrist (inte de som blir uppsagda av personliga skäl eller hälsoskäl). LO har ett kongressbeslut från 2008 som säger att LO ska verka för att omställningsavtalet på sikt också bör omfatta de som har visstidsanställningar respektive de sägs upp på grund av ohälsa. Utbildningsinslag är en annan del som enligt LO är viktigt att titta på i en framtida utveckling av omställningsstödet inom ramen för TSL. Det är även intressant att titta på möjligheterna till validering av kunskaper och kompetenser för att stärka omställningsförmågan för LO-kollektivet.

LO och Svenskt Näringsliv har gjort en gemensam kartläggning av TSL-systemet och jämfört det med andra omställningsstöd. De områden som parterna tittat på är omställningsstöd för uppsagda på grund av ohälsa respektive anställda som är visstidsanställda. Andra frågor som ingått i kartläggningen är avtalade rehabiliteringsinsatser, kompetensutveckling samt turordningsreglerna i lagen om anställningsskydd. LO och Svenskt Näringsliv för också diskussioner med Europeiska socialfonden inför programperioden 2014 till 2020, om möjligheter att få finansieringsstöd för att kunna utveckla omställningsstödet och därmed kunna bära utbildningsinsatser i större omfattning.

Möjligheten att utveckla omställningsstödet så att det omfattar fler arbetstagare handlar snarast om i vilken grad arbetare i privat sektor anser sig ha råd att bära större åtaganden för omställning själva, eftersom stödet i första hand finansieras ur löneutrymmet.

8.3 Arbetslöshetsförsäkringens roll för omställningsförmågan

Från 2007 har den borgerliga regeringen aktivt försämrat arbetslöshetsförsäkringen i syfte att påverka lönebildningen. Det regeringen främst är intresserad av är att skapa en press nedåt på lönerna på de delar på ar-

⁶⁶ Sammanlagt 70 procent av de som 2013 hade en anställning uppgav också att var anställda i samma bransch som vid uppsägningen som låg till grund för deltagande i TSL (TSL 2013b).

betsmarknaden där arbetslösheten är hög. Utgångspunkten har varit att införa nyklassiska nationalekonomiska perspektiv på arbetslinjen genom att starkt betona att arbetslöshet snarare orsakas av alltför höga löner eller ovilja att arbeta, än att arbetslöshet ses som ett samhällsproblem och att det på grund av till exempel lågkonjunkturer och strukturomvandling uppstår arbetslöshet (se kapitel 2).⁶⁷

Det har fått allvarliga konsekvenser för omställningsförmågan. När färre löntagare kan kvalificera sig till a-kasseersättning vid arbetslöshet minskar effektiviteten i arbetsmarknadspolitiken. Betydligt färre arbetslösa får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen från och med 2007, vilket beror på stramare kvalificeringsvillkor, hårdare deltidsbegränsningsregler och att studerandevillkoret avskaffats (LO 2011).

En bit in på 2007 börjar den borgerliga regeringens förändringar av arbetslöshetsförsäkringen att ge effekt i snabbt fallande andel ersättningsstagare, inklusive arbetslösa med aktivitetsstöd som baseras på tidigare upparbetad rätt till a-kasseersättning.

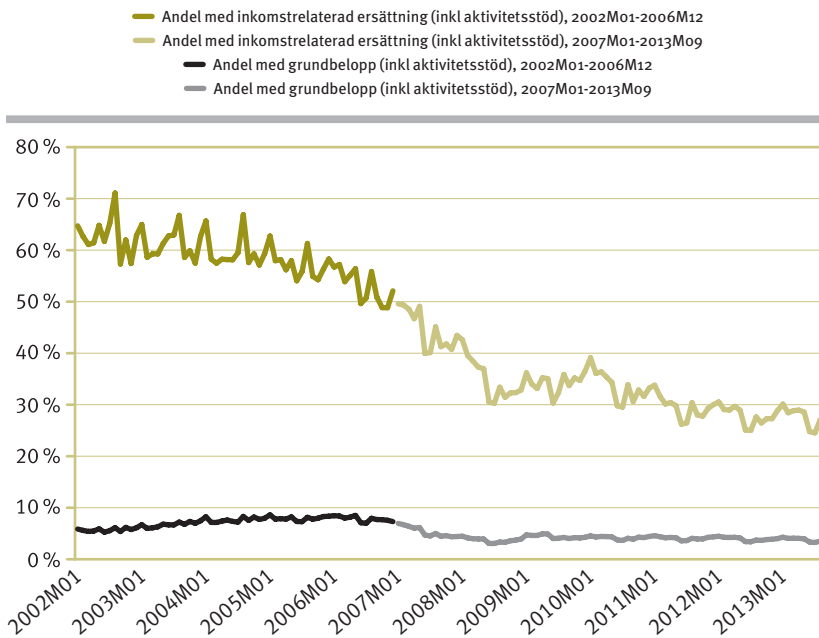
Redan 2002 till 2007 faller dock andelen arbetslösa som får endera a-kasseersättning eller aktivitetsstöd.⁶⁸ Det finns flera tänkbara förklaringar till det. En är kopplad till högskoleexpansionen och att fler unga vuxna studerar vidare efter gymnasiet och arbetar vid sidan av (heltids-) studier. Det leder sannolikt till fler deltidsarbetslösa som inte omfattas av arbetslöshetsförsäkringen.⁶⁹ Under 2006 skulle plusjobben i någon mån kunna ha inneburit att fler arbetslösa med a-kasseersättning fick jobb och att fler arbetslösa utan a-kasseersättning var kvar i arbetslös-

67 Ett tydligt exempel på detta är att endast löner upp till 18 700 kronor per månad försäkras i den inkomstrelaterade delen av arbetslöshetsförsäkringen från 2007. Det låga taket innebär att endast cirka tio procent av arbetstagarna kan räkna med att få 80 procent ersättning av tidigare lön vid arbetslöshet. Dessutom trappas ersättningsnivån ned med tid i arbetslöshet, från 80 procent till 65 procent. Det är ett annat uttryck för önskan att individualisera arbetslösheten och snarast se den som orsakad av för höga lönekrav och ovilja att arbeta. De arbetslöshetsavgifter som den borgerliga regeringen införde 2007 (som avskaffas från 1 januari 2014) innebär att en del av medlemsavgiften till a-kassorna relaterades till arbetslöshetsnivån bland kassans medlemmar. Detta syftade till att påverka lönebildningen. Vad detta har för betydelse för den svenska modellen fördjupas i projektets slutrapport.

68 En av den borgerliga regeringens förändringar av arbetslöshetsförsäkringen innebär att dagar med a-kasseersättning och dagar med aktivitetsstöd räknas samman, och dras från en och samma ersättningsperiod. Det gör att den tar slut snabbare. Eftersom det inte längre går att få en andra ersättningsperiod, blir alternativet för många istället något av garantiprogrammen och aktivitetsstöd. För att ge en rättvisande bild av hur många som omfattas av a-kasseersättning, inkluderas därför också antalet som får aktivitetsstöd baserat på tidigare upparbetad rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

69 För att få a-kasseersättning som deltidsarbetslös krävs att den arbetslöse har arbetat fler timmar innan ett nytt deltids- eller tillfälligt arbetet. Arbetslöshetsförsäkringen ersätter förlust av arbetad tid.

Diagram 8.9^{71 72} Andel med inkomstrelaterad ersättning respektive grundbelopp av total arbetslöshet, januari 2002–september 2013 Båda könen, 16–64 år



Källa: Arbetsförmedlingen; IAF; SCB (AKU) samt egna beräkningar.

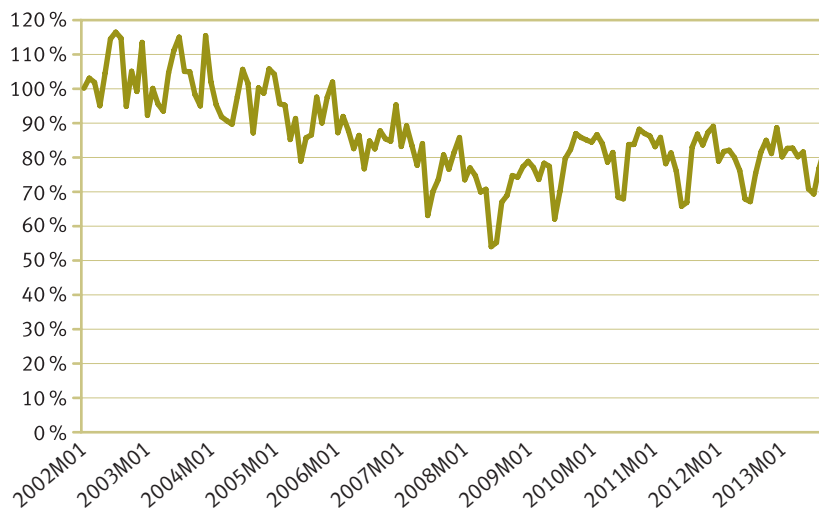
het: plusjobben ökade i relativt snabb takt, upp till 18 000 per månad i oktober 2006 (Lindqvist 2007). Eftersom plusjobben riktades till äldre med långa arbetslöshetstider är det sannolikt att dessa i hög grad hade a-kasseersättning innan de fick jobb.⁷⁰

70 Plusjobben slopades av den borgerliga regering som tillträdde hösten 2006.

71 Vi har sett det som mest relevant att använda antalet arbetslösa, exklusive heltidsstuderande som söker arbete, respektive undersysselsatta i åldersgruppen 16 till 64 år enligt SCB (AKU) samt att till det lägga antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program och insatser exklusive särskilda insatser för arbetslösa med nedsatt arbetsförmåga. Detta definierar vi som *den totala arbetslösheten* eftersom det snarast är denna grupp som arbetslöshetsförsäkringen avser att täcka.

72 Utöver a-kasseersättning och a-kasseersättningsbaserat aktivitetsstöd finns också ett *aktivitetsstöd på en lägstnivå*, för den som inte tidigare har varit berättigad till a-kasseersättning. För unga mellan 18 och 25 år kallas detta stöd för *utvecklingsersättning*. För arbetslösa som omfattas av en etableringsplan kan *etableringsersättning* ges. Dessa ersättningar är inte inkluderade i diagrammet.

Diagram 8.10 Öppet arbetslösa inskrivna på Arbetsförmedlingen som andel av arbetslösa enligt AKU, januari 2002–september 2013. Arbetslösa, exklusive heltidsstuderande som söker och kan ta arbete. Båda könen, 16–64 år



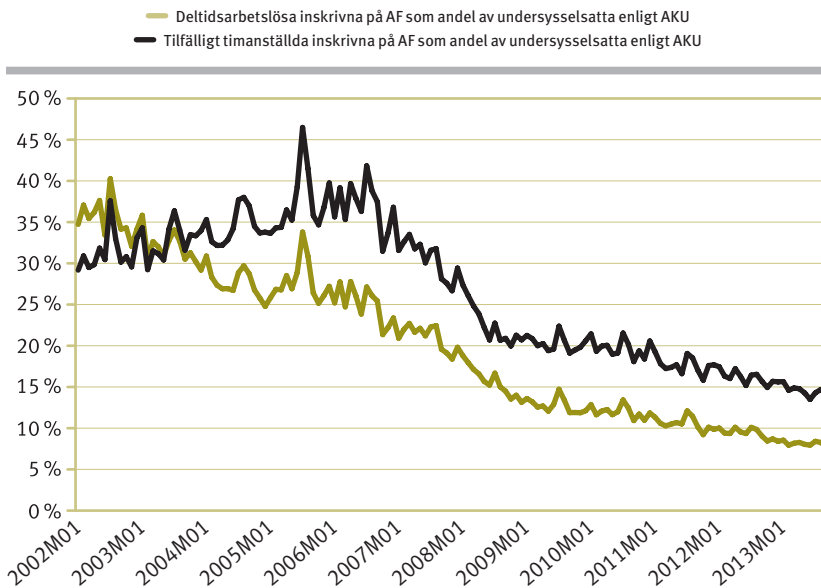
Källa: Arbetsförmedlingen; SCB (AKU).

Det finns också en tendens till att färre arbetslösa anmäler sig som arbets sökande på Arbetsförmedlingen (se diagram 8.10), något som är ett måste för den som ansöker om a-kasseersättning. Framför allt är det deltidarbetslösa och tillfälligt timanställda som har lämnat Arbetsförmedlingen (se diagram 8.11).

Våren 2013 beslutade riksdagen att arbetslösa med ekonomiskt bistånd i högre grad ska hänvisas till kommunal arbetsmarknadspolitik. Det riskerar i sig att försvaga omställningsförmågan eftersom det innebär ett principiellt avsteg från att se arbetslöshet som ett arbetsmarknads- och ekonomiskt-politiskt samhällsproblem till att närmast ses som ett socialpolitiskt problem.

En allvarlig brist med den kommunala arbetsmarknadspolitikerna är också att dokumentationen är begränsad. Det går därför inte att få en

Diagram 8.11 Deltidsarbetslösa och tillfälligt timanställda inskrivna på Arbetsförmedlingen som andel av undersysselsatta enligt AKU, januari 2002–september 2013 Båda könen, 16–64 år



Källa: Arbetsförmedlingen; SCB (AKU).

klar bild av inriktningen på eller innehållet i de kommunala arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för biståndsmottagare. Det är därmed svårt att få en bild av om de kommunala åtgärderna är effektiva sett till individens omställningsförmåga. Olofsson & Wadensjö (2009) menar att de kommunala arbetsmarknadspolitiska åtgärderna främst verkar vara en slags extraordinära insatser för individer som tycks ”ha hamnat mellan stolarna”:

De kommunala åtgärderna har [således] en karaktär som snarast påminner om aktiviteterna inom ramen för Arbetsförmedlingens förberedande insatser (Olofsson & Wadensjö 2009, s 65).

Olofsson & Wadensjö (2009) anser istället att det arbetsmarknadspolitiska ansvaret för arbetslösa som har arbetsförmåga borde vila på Arbets-

förmedlingarna. Om arbetsförmåga saknas, kan det behövas rehabiliteringsinsatser. I så fall borde ansvaret vila på hälso- och sjukvården och Försäkringskassan. Om det är insatser inom socialt arbete bör istället socialpolitiken träda in, genom insatser från kommunerna.

8.3.1 Stärkt omställningsförmåga med bättre arbetslöshetsförsäkring

En arbetslöshetsförsäkring som i grunden bygger på att alla som efter en viss tid och en viss mängd arbete, har etablerat sig på arbetsmarknaden, alternativt uppfyller ett studerandevillkor, kan kvalificera sig för a-kasseersättning framstår som det mest effektiva systemet för att nå en stark omställningsförmåga i arbetskraften. Detta eftersom det är en grundbult i arbetslöshetsförsäkringen att den som gör anspråk på ersättning måste vara anmäld som arbetssökande på Arbetsförmedlingen, och uppfylla kraven på att stå till arbetsmarknadens förfogande. En brett täckande arbetslöshetsförsäkring innebär även att arbetslösa kan få stöd för att bryta arbetslösheten men också att en systematisk kontroll av att den arbetslösa gör det som förväntas av honom eller henne för att få ett lämpligt arbete, underlättas. Båda dessa delar är viktiga för att matchningen på arbetsmarknaden ska fungera väl.

Exempelvis finner Forslund & Vikström (2011) att tätare kontakter mellan förmedlare och arbetssökande stärker den enskildes förutsättningar att få arbete eftersom det ger bättre möjligheter att se individens behov av stödjande insatser. Mötet är av central betydelse för att arbetslösa ska få information och kunskap om krav och att medverka till att en handlingsplan upprättas där det konkret framgår vilka krav den enskilde har att förhålla sig till. Möten och kontakter innebär samtidigt mer kontroll:

Det är viktig att poängtera att den ökade kontrollen ofta är en biprodukt av det ökade stödet. Träffar man en förmedlare regelbundet eller deltar i någon annan typ av förmedlingsverksamhet diskuteras och utvärderas den arbetslöses insatser för att få ett nytt jobb mer ingående (Forslund & Vikström 2011, s 31).

Kontroll och stöd är ömsesidigt beroende av varandra för att stärka omställningsförmågan såväl som för att ge arbetsmarknadspolitiken, särskilt arbetslöshetsförsäkringen, legitimitet. Det är då centralt att den enskil-

de ges kunskap om vilka regler som gäller, om ges stöd och hjälp för att finna rätt jobb genom matchningsstöd, förmedlingsinsatser och rustande program samt att anvisas och på egen hand söka lämpliga arbeten.⁷³

Arbetsförmedlingens uppgift i den del som handlar om kontroll att systematiskt se efter om den arbetslöse uppfyller villkoren för att stå till arbetsmarknadens förfogande, och underrätta a-kassorna vid misstanke om att en arbetssökande med a-kasseersättning inte står till arbetsmarknadens förfogande. Utredningar och beslut om a-kasseersättning ansvarar a-kassorna för, som därigenom har en central uppgift i kontrollsystemet.

Det idealiska kontrollsystemet resulterar i att den som kontrolleras inte upplever sig som kränkt och att endast ett litet antal arbetssökande drabbas av sanktioner. Stöd, hjälp och kunskap om vilka krav som ställs ska leda till att arbetssökande som regel inte hamnar i situationer som gör att sanktioner sätts in. Ett välfungerande kontrollsystem innebär därmed att endast det fåtal arbetssökande som faktiskt inte står till arbetsmarknadens förfogande identifieras (Andersson et al 2008). Det måste finnas tillräckliga arbetsmarknadspolitiska resurser för att kontrollen av försäkringen ska fungera. Till exempel borde färre arbetssökande per förmedlare prioriteras för att säkerställa att arbetssökande får det stöd och den information som han eller hon behöver.

Stöd och rådgivning i kombination med den kontroll som regelbundna besök ger, verkar vara ett effektivt sätt för att arbetslösa ska komma tillbaka i arbete. Det är därför centrala delar för en arbetsmarknadspolitik som fungerar effektivt.

8.4 Sammanfattande diskussion: Ineffektiv arbetsmarknadspolitik försvagar omställningsförmågan

Arbetsmarknadspolitiken är kraftigt försvagad. Den aktiva delen av politiken inriktas i högre grad på garantiprogram och aktivt arbetssökande, och i betydligt mindre grad på kompetenshöjande insatser såsom arbetsmarknadsutbildning och subventionerad sysselsättning. Den magra ak-

⁷³ Att det i lagen om arbetslöshetsförsäkring slås fast vad lämpligt arbete är, utgör ett fundament för en positiv och sund omställning på arbetsmarknaden. Den nuvarande definitionen slår fast att arbetslösa, för att få a-kasseersättning, inte kan tvingas att bjuda ut sitt arbete till sämre villkor än vad kollektivavtalen anger. Arbetslösa kan inte heller enligt denna tvingas att ta arbete där det råder arbetskonflikt eller där förhållandena är ohälsosamma eller farliga (SFS 1997:238, 44 §).

tiva arbetsmarknadspolitiken och den låga kvaliteten försvagar allvarligt omställningsförmågan och leder istället till att arbetslösheten permanentas på mycket höga nivåer.

Vi anser att den aktiva arbetsmarknadspolitiken måste klara att lyfta arbetslösa till gymnasiekompetens, men även att stärka möjligheterna för arbetslösa som inte har en utbildningsinriktning som är gångbar på arbetsmarknaden, att omskola och vidareutbilda sig. Arbetslösas omställningsförmåga vilar i hög grad på väl utformade och dimensionerade utbildningsinsatser inom den aktiva arbetsmarknadspolitiken.

Effekterna av arbetsmarknadsutbildning har varit positiva under 2000-talet: deltagarnas utsikter att få jobb och en bättre inkomstutveckling har ökat samtidigt som matchningseffektiviteten på arbetsmarknaden i stort har förbättrats. Inslaget av praktik i många av arbetsmarknadsutbildningarna är centralt eftersom det ger arbetssökande viktiga kontakter med arbetsgivare.

Effekterna försämras när 2009 och 2010 utvärderas. Vi menar dock att det är för tidigt att dra stora växlar på det. Däremot verkar det vara viktigt att se på vilket sätt arbetsmarknadsutbildning och nystartsjobb klickar i varandra, eftersom nystartsjobben medför betydande undanträngningseffekter av reguljära arbeten efter avslutad utbildning. Det pekar mot att vi använder de arbetsmarknadspolitiska resurserna ineffektivt.

Det går fortare för långtidsarbetslösa att få ett osubventionerat arbete om han eller hon under en period får stöd med lönesubvention till arbetsgivaren jämfört med att söka arbete som öppet arbetslös. Effekterna tycks inte skilja sig åt mellan arbetslösa i olika åldrar eller med olika utbildningsbakgrund. Det viktiga tycks vara att anställningsstöden riktas just till långtidsarbetslösa för att undvika undanträngningseffekter respektive att de i hög grad liknar ordinarie jobb för att stärka övergången från arbete med stöd till arbete utan stöd. Det är problematiskt att inte högre löner subventioneras inom de särskilda och förstärkta anställningsstöden, vilka är de stöd som riktas till långtidsarbetslösa.

Den borgerliga regeringens politik på arbetslöshetsförsäkringens område har fått allvarliga konsekvenser för omställningsförmågan. Från 2007 får betydligt färre arbetslösa a-kasseersättning (eller aktivitetsstöd baserat på tidigare rätt till a-kasseersättning) och det försämrar effektiviteten i arbetsmarknadspolitiken. Det åtföljs av att allt färre arbets-

lösa, särskilt deltids- och tillfälligt timanställda, anmäler sig som arbets-sökande på Arbetsförmedlingen.

Våren 2013 beslutade riksdagen att arbetslösa med ekonomiskt bistånd i högre grad ska hänvisas till kommunal arbetsmarknadspolitik. Det ris-kerar i sig att försvaga omställningsförmågan eftersom det innebär ett principiellt avsteg från att se arbetslöshet som ett arbetsmarknads- och ekonomiskt-politiskt samhällsproblem till att närmast ses som ett soci-alpolitiskt problem.

En arbetslöshetsförsäkring som i grunden bygger på att alla som efter en viss tid och en viss mängd arbete, har etablerat sig på arbetsmarkna-den, alternativt uppfyller ett studerandevillkor, kan kvalificera sig för a-kasseersättning framstår som det mest effektiva systemet för att nå en stark omställningsförmåga i arbetskraften. Detta eftersom det ger en stark koppling till den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Stöd och rådgiv-ning i kombination med den kontroll som regelbundna besök ger, verkar vara ett effektivt sätt för att arbetslösa ska komma tillbaka i arbete. Det är därför centrala delar för en arbetsmarknadspolitik som fungerar effektivt.

Kollektivavtalade stöd för omställning finns i dagsläget på hela ar-betsmarknaden. Dessa syftar till att säkerställa tidiga insatser för ar-betstagare som sägs upp på grund av arbetsbrist. Det omställningsstöd som gäller arbetare i privat sektor, Trygghetsfonden TSL, redovisar goda resultat med avseende på övergångar till arbete. I april 2013 uppnås den högsta noteringen någonsin TSL-systemet; 88 procent av männen och 80 procent av kvinnorna som fått omställningsstöd hade fått nytt jobb eller startat egen verksamhet. Viktiga förklaringar till det är sannolikt att deltagarna är förhållandevis få samt att de står relativt nära arbets-marknaden jämfört med arbetslösa.

För LO är det viktigt att omställningsavtalen är ett komplement till en väl utformad arbetsmarknadspolitik eftersom omställningsavtalen betalas av arbetstagarna själva, via löneutrymmet. Om omställnings-avtalen skulle öka i betydelse, skulle skillnaderna mellan löntagargrupper som har olika risk för arbetslöshet (och ohälsa) få mycket olika stöd för omställning. Omställningsförmågan skulle därmed försvagas betänk-ligt. Det skulle snarast leda till en utveckling mot att arbetslöshetsrisker hanteras mer i linje med en välfärdsmodell som är knuten till yrke och arbetskontrakt, snarare än inom den generella välfärdspolitiken.

Det finns stort utrymme för kompetenshöjande arbetsmarknadspolitik, likväl som för förbättringar av tillgången till grundläggande utbildning. Utvecklingen på arbetsmarknaden i termer av krav på kompetens talar för att vi har akuta behov av en ny inriktning på den aktiva arbetsmarknadspolitiken.

En stärkt omställningsförmåga genom en förbättrad aktiv arbetsmarknadspolitik måste sammankopplas med en förbättrad passiv arbetsmarknadspolitik. Det är en allvarlig utveckling att allt färre arbetslösa omfattas av arbetslöshetsförsäkringen och att kraften i arbetsmarknadspolitiken därmed fragmentiseras och urholkas. En stärkt arbetsmarknadspolitik går via mer kompetenshöjande arbetsmarknadspolitiska program och att de allra flesta löntagare omfattas av arbetslöshetsförsäkringen.

9. Stora omställningsbehov men allvarligt försvagad omställningsförmåga

I DENNA RAPPORT har vi beskrivit arbetskraftens omställningsbehov och omställningsförmåga i arbetet och på arbetsmarknaden. Vår övergripande slutsats är att behovet av omställning är stort och ökar, men att omställningsförmågan samtidigt försvagas. Konsekvenserna riskerar att blir lägre rörlighet och sämre matchning på arbetsmarknaden, vilket leder till större rekryteringsvårigheter för arbetsgivare och högre arbetslöshet och längre arbetslöshetstider. Det resulterar också i ökad social och ekonomisk press på de individer som trots detta möts av stora krav på omställning för att kunna konkurrera om jobben och fortsätta arbeta.

Om vi istället på ett effektivt sätt kan matcha behov och förmåga av omställning, för individer såväl som för företag och organisationer, har vi det fundament som behövs för att nå ett högt arbetskraftsdeltagande, låg arbetslöshet och hög sysselsättning, i hela den arbetsföra befolkningen fram till pension. Utan att göra avkall på det goda och hållbara arbetet.

9.1 Arbetskraftens omställningsbehov är stort och ökar

Vi har visat att arbetskraftens omställningsbehov är stort och ökar. Det beror dels på strukturomvandlingen, men också på ökade utbildnings- och kompetenskrav på arbetsmarknaden och på politiska beslut.

9.1.1 Kontinuerlig strukturomvandling innebär behov av omställning

Den kontinuerliga strukturomvandlingen innebär att vissa arbeten och arbetsuppgifter försvinner medan andra arbeten och arbetsuppgifter växer fram. Detta sker ständigt. Om de jobb som växer fram är lite mer kvalificerade och har bättre arbetsmiljö, arbetsvillkor och högre löner än de jobb som försvinner, är strukturomvandlingen en positiv och sund kraft. Då bidrar den till högre produktivitet, högre löner och högre tillväxt. Därför har den svenska fackföreningsrörelsen bejakat och främjat strukturomvandlingen, vilket exempelvis är tydligt i Rehn-Meidnermodellens fokus på att tillförsäkra löntagare som förlorar sina arbeten i omvandlingens spår, goda förutsättningar att ställa om och möta arbetslivets förän-

derliga krav. Det är nämligen oundvikligt att vissa löntagare förlorar sina jobb, eller ser sina arbetsuppgifter förändras kraftigt, när ekonomi och arbetsmarknad förändras. Det ställer stora krav på arbetskraftens omställningsförmåga från de jobb som försvinner till de nya jobb som skapas.

Den övergripande trenden är att industrisysselsättningen minskar samtidigt som sysselsättningen inom privat tjänstesektor ökar. Det innebär en förändrad sysselsättningsdynamik mellan branscher. Utvecklingen har bland annat inneburit att antalet tjänstemän ökar medan antalet arbetare minskar. Det gäller på hela arbetsmarknaden och inom olika branscher.

I Sverige har strukturomvandlingstakten varit högre, men inte ökande, under 1990-talet och 2000-talet jämfört med 1980-talet. Omvandlingstakten är på lite längre sikt relativt konstant, men varierar med konjunkturen. I kristider sker vanligen strukturomvandlingen snabbare än annars. Kriser, och inte minst utdragna kriser, medför därför ett ökat omställningsbehov.

Om de jobb som växer fram är mer kvalificerade än de jobb som försvinner så ökar utbildnings- och kompetenskraven på arbetsmarknaden. Under 1990-talet skedde en sådan uppkvalificering av jobben då många mindre kvalificerade jobb försvann och mer kvalificerade jobb skapades. Sedan början av 2000-talet har dock utvecklingen varit tvetydig. Andelen mindre kvalificerade jobb har slutat att minska, och under de senaste åren har jobb med låga respektive höga utbildningskrav ökat, medan jobben däremellan har minskat. Det tycks alltså som att jobben inte längre blir mer kvalificerade. Samtidigt ställer arbetsgivare högre kunskaps- och kompetenskrav på arbetskraften. Den främsta orsaken till det är att den höga arbetslösheten ökar konkurrensen om jobben, och att de med lite längre utbildning tar jobb som kräver kortare utbildning. Det leder i sin tur till att arbetsgivare väljer bort arbetsökande med kortare utbildning även från jobb som har lägre utbildningskrav. Det ställer nya och andra krav på omställningsförmåga än tidigare.

9.1.2 Hög arbetslöshet och ett otryggare arbetsliv ökar kraven på omställning

Det finns även andra faktorer än strukturomvandlingen som ökar arbetskraftens omställningsbehov. Arbetsgivarnas val av arbetsorganisa-

tioner och flexibilitetsstrategier påverkar löntagarnas omställningsbehov. Slimmande organisationer, avknoppningar och så kallad lean production (mager produktion) polariserar anställda i kärn- och periferigrupper. För de senare, som främst utgör arbetsgivares numerära flexibilitetsreserv, är omställningsbehoven stora samtidigt som omställningsförmågan är begränsad. De otrygga anställningarna, med inga eller mycket begränsade utvecklingsmöjligheter, blir allt fler. Det skapar ett relativt nytt och växande behov av att kunna gå från en otrygg till en trygg anställning.

Även politiska vägval har betydelse för omställningsbehoven. Ett tydligt exempel på det är att den så kallade rehabiliteringskedjan från 2008 innebär högre krav på omställning för långtidssjukskrivna. Det beror på att arbetsförmågebegreppet och arbetsförmågebedömningen har skärpts.

9.2 Arbetskraftens omställningsförmåga försvagas

Stora och växande behov av omställning måste mötas med satsningar på förbättrad omställningsförmåga. Den personliga kompetensen får allt större betydelse på arbetsmarknaden, och kompetens tenderar samtidigt i ökad utsträckning att ses som en färskvara. Det är till stor del det livslånga lärandet och validering och synliggörande av yrkeskunskaper och tidigare utbildning som är nyckeln till en hög omställningsförmåga på arbetsmarknaden. Kunskaper som förvärvas i den grundläggande utbildningen måste utvecklas och byggas på för att vara aktuella på arbetsmarknaden senare i arbetslivet. Vi har dock visat att det finns flera allvarliga hinder för det livslånga lärandet, och att möjligheterna till detta fördelas mycket ojämnt. Man kan till och med tala om en kris för det livslånga lärandet.

Det livslånga lärandet tar fasta på behov av lärande och utbildning under hela livet, från barndom till ålderdom. Under arbetslivet är det framför allt vuxenutbildning och lärande i arbetet som är de viktigast. Ett livslångt lärande som stärker omställningsförmågan innehåller både formellt, icke-formellt och informellt lärande.

9.2.1 Anställningsformen är avgörande för omställningsförmågan

Anställningsformerna styr till stor del löntagarnas möjligheter till kompetensutveckling och lärande i arbetet. Tillsvidareanställningar ger ofta, men inte alltid, möjlighet till utveckling och lärande. Många visstidsan-

ställningar, vilka ökar i antal, saknar utvecklingsmöjligheter. De är därför att betrakta som otrygga. Omställningsförmågan från otrygga till trygga jobb är oerhört viktig. Våra beräkningar visar att hälften av dem som har en otrygg anställning går vidare till arbetslöshet. Därför konstaterar vi att otrygga anställningar inte i tillräcklig utsträckning fungerar som en språngbräda till tryggare anställningar.

Flexibla, korta och otrygga anställningar minskar såväl arbetsgivar-
nas och de anställdas vilja att satsa på kompetensutveckling. I förläng-
ningen leder det till en arbetsmarknad där flexibiliteten är stor när det
gäller anpassningen av antalet sysselsatta och arbetade timmar. Men det
bidrar inte till ett arbetsliv där förmågan till omställning och förnyelse,
eller produktivitet och uthållig tillväxt, främjas.

Stabila och trygga anställningsförhållanden, och lagstadgat anställ-
ningsskydd och turordningsregler vid uppsägningar, gör arbetsgivare mer
benägna att satsa på anställdas kompetensutveckling. Därför bör möjlig-
heten att anställa samma löntagare på upprepade visstidsanställningar,
att "stapla" visstidsanställningar på varandra, begränsas i kollektivavtal,
eller, om det inte går, regleras i lagen om anställningsskydd.

Löntagarna behöver mer kompetensutveckling i arbetet, oavsett an-
ställningsform och avtalad arbetstid. Det är nödvändigt att även korta
visstidsanställningar blir tryggare genom att de innehåller betydligt bät-
tre utvecklingsmöjligheter och lärande i arbetet. När de otrygga anställ-
ningarna blir fler förskjuts tryggheten på arbetsmarknaden från arbetet
till individens förmåga att själv förvärva och upprätthålla sin kompetens.
Det fackliga perspektivet på detta är strategier för att värna det goda och
hållbara arbetet, även för den som befinner sig på arbetsplatsen under
kortare perioder. Men staten kan också med olika medel stimulera den
kompetensutveckling som sker på arbetsplatserna och uppmuntra par-
terna till att samverka kring kompetensutvecklingsfrågorna i betydligt
högre utsträckning än vad som sker i dag.

Anledningen till att antalet visstidsanställningar ökar är arbetsgi-
varnas uttalade behov av mer numerär flexibilitet, alltså att kunna säga
upp delar av personalen så snabbt som möjligt. Därför är det viktigt att
minska arbetsgivarernas upplevda behov av otrygga visstidsanställningar.
Ett sätt är att ersätta den numerära flexibilitetsstrategin med den funk-
tionella flexibilitetsstrategin. Den handlar bland annat om förmågan att

byta arbetsuppgifter hos samma arbetsgivare när dessa förändras och utvecklas. Funktionell flexibilitet kräver kontinuerliga satsningar på olika former av kompetensutveckling och lärande i arbetet. Den funktionella flexibiliteten ligger nära tanken om det goda och hållbara arbetet och det livslånga lärandet. En central facklig strategi är att söka påverka arbetsorganisationerna så att de utvecklas i en riktning som gör att alla anställda får utvecklande arbetsuppgifter.

9.2.2 Otillräckliga volymer inom vuxenutbildning

Det måste finnas betydligt bättre möjligheter till kompetensutveckling och livslångt lärande även utanför arbetet och anställningarna. Reguljär vuxenutbildning, som exempelvis Komvux, Yrkesvux och yrkeshögskolan, är därför mycket viktiga för omställningsförmågan.

Vi menar att ambitionen måste vara ett utbildningssystem utan återvändsgränder, i meningen att varje utbildningsnivå på ett enkelt och smidigt sätt ska kunna byggas på. För att den reguljära vuxenutbildningen ska fungera på det sättet måste utbildningssystemet vara utformat så att det är enkelt för den enskilde, utifrån varierande behov av kompletterande och fördjupade studier, ta steget från arbete till studier, och tillbaka till arbete. Då måste dels tillgången till studier och möjligheter att byta yrkesinriktning efter gymnasiet förbättras, dels måste studiefinansieringen bli mer frikostig.

Yrkeshögskoleutbildningarna bör omfatta en större volym, få stabilare finansiering och tydligare kopplas till yrkesutbildningarna på gymnasiet och Yrkesvux. Det bör även vara möjligt att kombinera studier på yrkeshögskolan med ett arbete och en anställning för att ytterligare stärka omställningsförmågan. Samtidigt måste den tillfälliga satsningen på Yrkesvux permanentas, och även öppnas upp för dem som har en högskoleförberedande gymnasieutbildning men som vill omskola sig. Det är allt för svårt för den som har fullständiga betyg från ett högskoleförberedande program att bli antagen till Yrkesvux för att sedan gå vidare till ett yrke.

9.2.3 Bristande kompetensutveckling för arbetslösa

Arbetsmarknadspolitiken är kraftigt försvagad. Den aktiva delen av politiken inriktas i alldeles för liten grad på kompetenshöjande insatser såsom arbetsmarknadsutbildning och subventionerad sysselsättning. Den

magra aktiva arbetsmarknadspolitiken och den låga kvaliteten riskerar att allvarligt försvaga omställningsförmågan, och istället leda till att arbetslösheten permanentas på höga nivåer. Vi anser att den aktiva arbetsmarknadspolitiken måste klara att lyfta arbetslösa till gymnasiekompetens, men även att stärka möjligheterna för arbetslösa som inte har en utbildningsinriktning som är gångbar på arbetsmarknaden, att omskola och vidareutbilda sig. Vår principiella uppfattning är att arbetslösa som behöver komplettera studier för att få gymnasiekompetens ska kunna göra det utan att ta studielån.

För att det aktiva arbetsmarknadspolitiken ska vara effektiv och bidra till god omställningsförmåga måste den kopplas ihop med en väl fungerande och generös arbetslöshetsförsäkring. Stöd och rådgivning i kombination med den kontroll som regelbundna besök ger, verkar vara ett effektivt sätt för att arbetslösa ska komma tillbaka i arbete. Från 2007 får betydligt färre arbetslösa får a-kasseersättning (eller aktivitetsstöd baserat på tidigare rätt till a-kasseersättning) och det försämrar effektiviteten i arbetsmarknadspolitiken. Det är en allvarlig utveckling som visar sig i att allt färre arbetslösa, särskilt deltids- och tillfälligt timanställda, anmäler sig som arbetssökande på Arbetsförmedlingen. En stärkt arbetsmarknadspolitik går via mer kompetenshöjande arbetsmarknadspolitiska program och att de allra flesta löntagare omfattas av arbetslöshetsförsäkringen.

9.2.4 Utveckla valideringsverktyget för att stödja omställningen

Utbildning och aktuell kompetens har blivit avgörande för möjligheterna till en varaktig och trygg sysselsättning. Den formella utbildningsnivån har blivit ett sätt att sortera arbetssökande när arbetsgivarna ska rekrytera personal, och utgör förutsättningen för att få ett arbete oavsett krav på kvalifikationer. Det innebär att de som inte kan uppvisa formella meriter riskerar att trängas undan även från de jobb de har faktisk kompetens för att kunna utföra. Därför är validering av andra former av kunskaper ett viktigt omställningsverktyg.

Kunskaper som är "osynliga" för andra, till exempel för nuvarande eller andra arbetsgivare, bidrar inte till individernas omställningsförmåga. Därför finns det stora behov av att synliggöra och dokumentera de informella kunskaper som många löntagare, och särskilt arbetare, utvecklar

i arbetet tillsammans med kollegor. Det är mycket viktigt för möjligheterna att gå vidare till andra och mer kvalificerade arbeten eller studier. På så sätt kan validering bidra till ökad rörlighet både inom en arbetsplats och på arbetsmarknaden.

Vi har konstaterat att validering inte används i den utsträckning som är nödvändig för att stödja och underlätta individers behov av omställning och möjligheter till fortsatt utbildning eller etablering på arbetsmarknaden. Det finns behov av snarast att utveckla och få en nationellt sammanhållen struktur för validering på plats. Idag saknas detta.

9.2.5 Fler är sjukskrivna och fler bedöms ha nedsatt arbetsförmåga

En av svensk arbetsmarknads stora utmaningar är de växande skillnaderna mellan befolkningens faktiska arbetsförmåga och arbetsgivarnas ökade krav på arbetskraften. Arbetsgivarnas krav blir allt hårdare, och handlar bland annat om rationaliseringar, minskad bemanning och ökat arbetstempo. Vikten av rehabilitering och omställning ökar i takt med att arbetsgivarna bedömer att allt fler individer har nedsatt arbetsförmåga som försämrar anställbarheten. Behoven av en mer generös sjukförsäkring med större individuell hänsyn vid beslut om sjukpenning, nära kopplad till bättre förutsättningar till rehabilitering och omställning, är därför stora.

Insatser på arbetsplatserna är det som ger bäst resultat för hälsa och återgång i arbetet efter en tids sjukskrivning. Därför behöver förebyggande insatserna på arbetsplatserna bli bättre. Här har företagshälsovården en viktig roll. Det behövs stora förbättringar för att alla arbetstagar, oavsett anställningsform eller avtalad arbetstid, ska få tillgång till en kvalitetssäkrad företagshälsovård.

Det är nödvändigt att öka möjligheterna till arbetsmarknadsutbildning för individer som har nedsatt arbetsförmåga så att de bättre kan svara upp mot de krav som arbetsgivarna ställer. Det finns också stora behov av fler och bättre subventionerade anställningar som subventionerar högre löner fullt ut för att anställningsstöden ska bli mer attraktiva som arbetsmarknadspolitiska program.

Vår samlade bedömning är att omställningsförmågan för sjukskrivna, till gamla eller nya arbetsuppgifter hos nuvarande arbetsgivare eller till andra arbetsgivare på arbetsmarknaden, är försvagad. Det beror dels på försämringarna i sjukförsäkringen, om arbetsgivarnas minskade ansvar

för såväl förebyggande insatser som rehabilitering och återgång i arbetet, dels om arbetsmarknadspolitikens insatser för att stödja arbetslösa med funktionsnedsättning tillbaka till arbete.

Det är inte svårt att finna någon, om än begränsad, arbetsförmåga hos de flesta arbetslösa sjukskrivna. Det är dock betydligt svårare att finna en motsvarande anställbarhet. Det behövs tillgängliga arbeten för dem som står längst bak i kön av arbetssökande. Det är avgörande för att klara utmaningarna att främja en arbetsmarknad som bättre bejakar den variation i funktions- och arbetsförmågor som befolkningen faktiskt besitter. Det behövs bättre möjligheter till arbeten med anpassat arbetstempo och arbetsuppgifter inom ramen för ordinarie verksamheter. Arbetsmarknaden måste göras rymligare och mer inkluderande.

9.3 Mobication – en stärkt arbetsmarknadsmodell för omställning?

En arbetsmarknad präglad av (snabba) förändringar och stora krav på omställning innebär en risk för att arbetstagarnas intresse av stabilitet och trygghet undervärderas. På framtidens arbetsmarknad kommer sannolikt en växande andel löntagare allt oftare tvingas anpassa sig till olika typer av övergångar och förändringar. Arbetskraftens förmåga att möta nya och föränderliga krav på kunskap och kompetens är dock allvarligt urholkad. I synnerhet gäller det arbetstagare som har hamnat i långvarig sjukskrivning och arbetslöshet, eller har en svag och otrygg ställning på arbetsmarknaden.

Den bristande omställningsförmågan beror på att det sociala investeringsperspektivet har tonats ned i Sverige och att sociala satsningar inte längre understödjer en föränderlig ekonomi och arbetsmarknad i tillräcklig grad. Den förebyggande (proaktiva) och investeringsinriktade välfärdspolitiken har avlövats. Det innebär att individen i högre grad själv, vid arbetslöshet och sjukdom, måste ta ett allt större ansvar för att upprätthålla sin kompetens, vilket i många fall ligger utom den enskildes kontroll. Det leder till ineffektivitet och sämre omställningsförmåga. Osäkerhet inför framtiden i termer av sämre ekonomisk trygghet och stöd för omställning, ökar rädslan för att förlora det man har och minskar viljan till och acceptansen för förändringar. Det riskerar även att allvarligt skada förutsättningarna för att på längre sikt hålla ett högt

arbetskraftsdeltagande och hög sysselsättningsgrad i hela den arbetsföra befolkningen.

Det beror på att enskilda individer har mycket olika förutsättningar att själva bära omställningskostnader. Därmed förstärks det som brukar benämnas "job first" eller "workfare", det vill säga att låg ersättning vid arbetslöshet eller sjukdom i kombination med undermåligt stöd för omställning, tvingar arbetslösa och sjukskrivna att ta första bästa jobb. Då är risken stor att individen pressas att ta jobb som ställer lägre krav på kvalifikationer, med lägre löner och sämre arbetsvillkor. Den utvecklingen förstärks av de politiska beslut som, särskilt sedan 2007, innebär att risker och konsekvenser av arbetslöshet och sjukdom vältras över från staten och arbetsgivarna till enskilda individer. När arbetslöshets- och sjukförsäkringarna urholkas ökar behoven av att snabbt komma tillbaka i arbete, vilket som helst, för att försörja sig. Det försämrar matchningen och underminerar en sund och positiv strukturomvandling.

Investeringar i människors utbildning, hälsa och ett hållbart arbetsliv är viktig förebyggande generell välfärdspolitik. Det perspektivet är alltför frånvarande i den svenska debatten om omställningsförmåga, som istället alltför ensidigt lägger över mer och mer ansvar på individen. Perspektiven behöver förändras och de sociala investeringarna öka.

Det finns diskussioner om en ny arbetsmarknadspolitisk modell med starkare inriktning på omställningsförmåga i termer av rörlighet, *mobility*, och utbildning, *education*. Begreppet *mobication* används för att beskriva innebörden av modellen där en utgångspunkt är att etablera ett slags förebyggande arbetsmarknadspolitik. Tanken är att traditionella arbetsmarknadspolitiska insatser, i form av bland annat utbildning och arbetslöshetsförsäkring, ska kompletteras med ett flexibelt och brett utbildningssystem som medger möjligheter till ett kontinuerligt och livslångt lärande. Med ett mer flexibelt utbildningssystem och generösa utbildningsmöjligheter skapas en förebyggande arbetsmarknadspolitik som ökar arbetstagarnas omställningsförmåga och rörlighet samtidigt som arbetslöshetsriskerna minskar.

En central aspekt av *mobication*-modellen är att det inte går att bortse från betydelsen av det icke-formella och informella lärandet som sker på arbetsplatserna. Genom ett starkt livslångt lärande i och utanför arbetet ska den *funktionella rörligheten* på arbetsmarknaden underlättas. Funk-

tionell rörlighet handlar om att arbetstagare rör sig mellan olika jobb och arbetsuppgifter och/eller mellan jobb och utbildning samt tillbaka till jobb. Dessutom ska övergångsrörligheten från arbetslöshet och sjukskrivning till jobb fungera effektivare genom att individer som helt eller under längre perioder står utanför arbetslivet, får effektivare utbildningsstöd för att (åter-)etablera sig på arbetsmarknaden.

Mobication-tanken skulle kunna passa den svenska modellen, eftersom den fokuserar på förebyggande perspektiv på rörlighet och omställning. Bärande för en sådan utveckling måste dock vara att det är tydligt att staten har ett stort ansvar för och gör stora satsningar på utbildningsmöjligheter, både inom ramen för den kommunala vuxenutbildningen och inom arbetsmarknadspolitiken. Det måste finnas en skiljelinje för när staten, och inte individen, ska stå för studiefinansieringen. I denna rapport har vi pekat på mycket stora brister i synnerhet vad gäller rustande och kompetenshöjande utbildningsinsatser, men även att staten vältrar över utbildningskostnader, särskilt på kvinnor, genom att minska arbetsmarknadsutbildningen och istället, om än tillfälligt, satsa på Yrkesvux. Den senare utbildningen finansieras främst med studiemedel och inte med aktivitetsstöd, vilket är fallet för den som går arbetsmarknadsutbildning.

Framtidens arbetsmarknad måste präglas av hög omställningsförmåga för att klara de förändringar som strukturomvandlingen innebär. Det är en viktig nyckel till ökad sysselsättning och fler välbetalda och hållbara arbeten. Däremot kommer trenden med slimmade organisationer, lean production och otrygga, flexibla anställningar inte i närtid att förändras. Därför måste löntagarna och deras organisationer flytta fram positionerna för en långsiktigt hållbar och jämlik arbetsmarknad där strukturomvandlingen inte innebär ett orättfärdigt hårt pris för löntagare i arbetaryrken (med kortare utbildning). Fackföreningsrörelsens, och i synnerhet LOs, utmaning är att finna strategier som leder till att löntagarnas kompetenser möter arbetsmarknadens behov samtidigt som löntagarnas ställning på arbetsmarknaden stärks. Det behovet är större än på länge, och kommer inte att minska framöver.

Referenser

- LO (2013a) *Sökes: Kompetent, flexibel och billig arbetskraft – hur arbetsgivarnas krav ökar polariseringen på arbetsmarknaden*, delrapport 1, Arbetsmarknaden efter krisen, Landsorganisationen i Sverige
- LO (2013b) *Finnes: Allt för få jobb – hur 2000-talet leder till ökad polarisering i sysselsättning och arbetslöshet*, delrapport 2, Arbetsmarknaden efter krisen, Landsorganisationen i Sverige
- LO (2013c) *Behövs: En utbildningspolitik för ungas etablering på arbetsmarknaden*, delrapport 3, Arbetsmarknaden efter krisen, Landsorganisationen i Sverige

Referenser kapitel 1

- Ellström, Per-Erik (2005) *Arbetsplatslärandets janusansikte*, Pedagogisk Forskning i Sverige 2005, Årgång 10, Nr 3/4, s 182–194
- Innovativa verksamheter i storstäder (2008) *Innovativa verksamheter i storstäder: En forskningsöversikt*, Regionplane- och trafikkontoret, Länsstyrelsen i Stockholms län, Stockholms stad, Uppsala kommun och Nutek

Referenser kapitel 2

- Bassanini, Andrea & Marianna, Pascal (2009) *Looking Inside the Perpetual-Motion Machine: Job and Worker Flows in OECD Countries*, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Institute for the Study of Labor, Discussion Paper Series, No 4452
- Gartell, Marie, Jans, Ann-Christin & Persson, Helena (2007) *Utbildningens betydelse för flöden på arbetsmarknaden*, rapport 2007:2, IFAU
- Industrins Ekonomiska Råd (2012) *Inför 2013 års avtalsrörelse*, En rapport av Industrins ekonomiska råd, Oktober 2012
- Jaimovich, Nir & Siu, Henry, E (2012) *The Trend is the Cycle: Job Polarization and Jobless Recoveries*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 18334

- Jans, Ann-Christin (2011), *Flöden av jobb och arbetstagare på svensk arbetsmarknad, 1990–2008*, Arbetsförmedlingen, Working Paper 2011:4
- Jordahl, Henrik (red) (2012), *Den svenska tjänstesektorn*, Studentlitteratur
- Konjunkturinstitutet (2012) *Lönebildningsrapporten 2012*, Konjunkturinstitutet
- Konkurrensverket (2002) *Vårda och skapa konkurrens – Vad krävs för ökad konsumentnytta?*, Konkurrensverkets rapportserie 2002:2
- le Grand Carl, Szulkin, Ryszard, Tibajev, Andrey & Tählin, Michael (2013) *Vid arbetslivets gränser – Sysselsättning, matchning och barriärer 1974–2010*, Underlagsrapport nr 12 till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen
- SCB (2010) *Lokala arbetsmarknader – egenskaper, utveckling och funktion*, Statistiska Centralbyrån
- SOU 2007:112, *Nya förutsättningar för arbetsmarknadsutbildning*, Slutbetänkande utredningen om en flexiblere arbetsmarknadsutbildning
- SOU 2008:21, *Permanent förändring. Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik*, Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2008
- SOU 2008:105, *Långtidsutredningen 2008. Huvudbetänkande*
- Åberg, Rune (2013) *Tjugohundratalets arbetsmarknad – fortsatt uppkvalificering eller jobbpolarisering?*, Ekonomisk debatt, Nr 2 2013, Årgång 41, s 6–15

Referenser kapitel 3

- Abrahamsson, Lena och Jan Johansson (2008) *Det goda arbetet – igår, idag och i morgon*, Framtidsfabriken rapport 2, Luleå tekniska universitet
- Adler, Paul S, (2013) *Det dynamiska förhållandet mellan kodifierad och icke-kodifierad kunskap*, Tankeverksamheten inom Arbetarrörelsen i Göteborg
- Allvin, Michael, Christer Mellner, Fredrik Moviz och Gunnar Aronsson (2012) *Den utbredda flexibiliteten: Ett försök att beräkna förekomsten av lågreglerade arbetsvillkor*, Arbetsmarknad och Arbetsliv, nr 1 2012
- Bruun, Niklas (2003) *Leder en flexiblere arbetsrätt till ökad rörlighet?* i "Ett rörligt arbetsliv", Arbetslivsforum 2003 – en mötesplats för forskare och praktiker, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap
- Calleman, Catharina (2011) *Uppsägningar på grund av arbetsbrist i den ekonomiska krisen*, i Calleman, Catharina (red) "Rätten i den ekonomiska krisen", Iustus Förlag

- Florén, Anna-Karin & Gunhild Wallin (2013) *Handbok i arbetsplatslärande – vad, hur och varför det är viktigt*, Luleå tekniska högskola
- Grönlund, Anne (2003) *Organisationerna och flexibiliteten – behov, hinder och strategier i tre branscher*, i "Ett rörligt arbetsliv", Arbetslivsforum
- Grönlund, Anne (2009) *Flexibilitet, jämställdhet och välfärd – 2000-talets gordiska knut?*, Umeå universitet
- Lennerlöf, Lennart (2002) "Magert lärande i magra organisationer", i Abrahamsson, Kennet, Lena Abrahamsson, Torsten Björkman, Per-Erik Ellström och Jan Johansson (red.), *Utbildning, kompetens och arbete*, Studentlitteratur
- LO (2003) *Kompetensutveckling och lärande i arbetslivet*, huvudrapport 2003, Landsorganisationen i Sverige
- LO (2012) *Röster om facket och jobbet. Frihet och förmåner i arbetet och upplevd klasstillhörighet*, rapport 5 2012, Landsorganisationen i Sverige
- OECD (1999) *Employment outlook 1999*, OECD Publishing
- Rönmar, Mia (2007) *Anställningsskydd och anställningsavtal – arbetsrättslig forskning ur ett europeiskt perspektiv*, Arbetsmarknad och Arbetsliv, nr 3–4 2007
- Rönmar, Mia & Ann Numhauser-Henning (2010) *Det flexibla svenska anställningsskyddet*, särtryck ur Juridisk tidsskrift, 2010-II, nr 2
- SCB (2010) *Personalutbildning första halvåret 2010*, Statistiska centralbyrån
- SCB (2012) *Vuxnas lärande 2010*, Temarapport 2012:1, Statistiska centralbyrån
- Svenskt Näringsliv & LO (2011) *Faktiska konsekvenser av turordningsreglerna i Las och avtal – en rapport av Svenskt Näringsliv och LO*, Landsorganisationen i Sverige
- Wolvén, Lars-Erik (2000) *Att utveckla mänskliga resurser i organisationer*, Studentlitteratur

Referenser kapitel 4

- Aronsson, Gunnar, Gustafsson, Klas & Dallner, Margareta (2000) *Anställningsformer, arbetsmiljö och hälsa i ett centrum-periferiperspektiv*, Arbete och hälsa, Nr 2000:9, Arbetslivsinstitutet
- Aronsson, Gunnar, Gustafsson, Klas & Dallner, Margareta (2002) *Work environment and health in different types of temporary jobs*, European Journal of Work and Organisational Psychology, Volym 11, Nr 2 2002, s 151–175

- Gillberg, Gunnar (2010) *Individualiseringens villkor: Unga vuxnas föreställningar om arbete och självförverkligande*, Institutionen för arbetsvetenskap, Göteborgs Universitet
- Globaliseringsrådet (2009) *Utvecklingskraft och omställningsförmåga. En globaliserad svensk ekonomi*, Slutrapport från Globaliseringsrådets kansli
- de Graaf-Zijl, Marloes, van den Berg, Gerard, J & Heyma, Arjan (2009) *Stepping stones for the unemployed: The effect of temporary jobs on the duration until (regular) work*,
- Håkansson, Kristina (2001) *Språngbräda eller segmentering? En longitudinell studie av tidsbegränsat anställda*, IFAU, Forskningsrapport 2001:1
- Kantelius, Hannes (2010), *Inhyrningens logik – Långtidsinhyrda arbetar och tjänstemäns utvecklingsmöjligheter och upplevda anställningsbarhet*, Arbete och hälsa, Nr 2010:44, Göteborgs universitet
- Kantelius, Hannes (2012) *Inhyrningens logik – konsekvenser för individ och organisation*, Skrifter från institutionen för arbetsvetenskap, Nr 12, Göteborgs universitet
- Larsson, Mats (2011) *Anställningsformer år 2011: Fast och tidsbegränsat anställda efter klass och kön år 1990–2011*, Landsorganisationen i Sverige
- LO (2012) *Bemanningsbranschens sociala pris*, Landsorganisationen i Sverige
- Regeringens proposition 2006/07:111, *Bättre möjligheter till tidsbegränsad anställning, med mera*
- SFS 1982:80, *Lag om anställningsskydd*
- Ungdomsstyrelsen (2007) *Unga med attityd – Ungdomsstyrelsens attityd- och värderingsstudie 2007*, Ungdomsstyrelsens skrifter, Nr 2007:11
- Walette, Mårten (1999) *Atypical Employment and on the Job Training*, Paper prepared for the Master/Graduate Course in Human Capital Theory, Lunds Universitet
- Walette, Mårten (2005) *Temporary jobs and on-the-job training in Sweden – A negative nexus?*, Lunds Universitet
- Wikman, Anders (2002) *Temporära kontrakt och inläsningseffekter*, Arbetliv i omvandling, Nr 2002:4, Arbetslivsinstitutet
- Ödebrink, Annika (2013) *Otrygga anställningar: En genomlysning av yrkesgrupper inom post-, telekom- och spårtrafikbranschen*, Seko
- Ölmebäck, Emma (2011) *Ständigt Standby – en rapport om visstidsanställdas villkor*, Kommunal

Referenser kapitel 5

- Folkbildningsrådet (2013) *Förslag till pilotprojekt kring validering av generella kompetenser i folkbildningen*, Diariernr 43.2013.11
- Högskoleverket (2009) *Reell kompetens vid bedömning av behörighet och tillgodoräkningen*, Rapport 2009:21
- Myndigheten för yrkeshögskolan (2010) *Redovisning av uppdrag om insatser i fråga om validering*, Myndigheten för yrkeshögskolans återrapportering 2010, Diariernr Yh 2009/2012, 2010-12-22
- Myndigheten för yrkeshögskolan (2011) *Förslag på nationell referensram för kvalifikationer i Sverige*, Myndigheten för yrkeshögskolans återrapportering 2011, Diariernr YH 2011/230, 2011-05-27
- Myndigheten för yrkeshögskolan (2012) *Kriterier och riktlinjer för validering av reell kompetens*, Diariernr YH 2012/428, 2012-08-23
- Myndigheten för yrkeshögskolan (2013) *Hur vidareutveckla den nationella strukturen för validering?*, Diariernr YH 2012/1069, 2013-01-08
- SFS 1993:100, *Högskoleförordning*
- SFS 2009:43, *Förordning om statsbidrag för yrkesinriktad och viss teoretisk vuxenutbildning på gymnasial nivå*
- SFS 2010:800, *Skollag*
- SFS 2011:1162, *Förordning med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan*
- Skolverket (2013a) *Redovisning av regeringsuppdrag om insatser inom yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning och lärlingsutbildning för vuxna mm*, Diariernr 61-2012:829
- Skolverket (2013b) *Elever och resultat i komvux 2012*, Diariernr 71-2013:28
- Statskontoret (2013) *Kartläggning och bedömning av valideringsinsatser för utrikes födda*, Rapport nr 2013:6
- Valideringsdelegationen (2007) *Koncept för validering av generella kompetenser i folkbildning och informellt lärande*, Diariernr 2007/56

Referenser kapitel 6

- AFS (2001:01) *Systematiskt arbetsmiljöarbete*, Arbetsmiljöverket
- Arbetsförmedlingen (2013) *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2013*, Arbetsförmedlingen
- Arbetsmiljöverket (2012) *Arbetsorsakade besvär 2012*, rapport 2012:5, Arbetsmiljöverket

- Arbetsmiljöverket (2013) *Arbets-skador 2012*, rapport 2013:1, Arbetsmiljöverket
- Björnberg, Ulla (2012) *Social Policy Reforms in Sweden: New Perspectives on Rights and Obligations* i Larsson, B, M Letell & H Thörn (red) "Transformations of the Swedish Welfare State: From social Engineering to Governance?", Houndmills, Basingstokes: Palgrave Macmillan
- Ekberg, Kerstin (2009) *Faser i arbetslivsinriktad rehabilitering*, Socialmedicinsk tidsskrift 3/2009
- Ekberg, Kerstin (2011) *Arbetsförmåga och anställningsbarhet i teori och praktik*, i Socialmedicinsk tidsskrift 5/2011
- Eriksson, Stefan, Per Johansson & Sophie Langenskiöld (2012) *Vad är rätt profil för att få ett jobb? En experimentell studie av rekryteringsprocessen*, IFAU 2012:13
- Ferrarini, Tommy, Kenneth Nilsson, Joakim Palme & Ola Sjögren (2012) *Sveriges socialförsäkringar i jämförande perspektiv. En institutionell analys av sjuk-, arbetsskade-, och arbetslöshetsförsäkringarna i 18 OECD-länder 1930 till 2010*, underlagsrapport nr 10 till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen
- Försäkringskassan (2004) *Sjukpenning och samordnad rehabilitering*, vägledning 2004:2, version 20, Försäkringskassan
- Försäkringskassan (2009) *Medelpensionsålder*, rapport 2009:9, Försäkringskassan
- Gellerstedt, Sten (2011) *Fler arbetare måste få utvecklande jobb – inte digital Taylorism*, Landsorganisationen i Sverige
- Gellerstedt, Sten (2012) *Skyddsombudens erfarenheter 2012. Skyddsombuden 100 år*, Landsorganisationen i Sverige
- Gellerstedt, Sten (2013) *Arbetsmiljö 2012 – klass och kön*. Landsorganisationen i Sverige
- Grahn, Birgitta, Katarina Kjellberg, Therese Ljungquist, Kerstin Stigmar & Charlotte Wåhlin (2012) *Arbetsförmåga, del 1 och 2*, Fysioterapi nr 5 & 6 2012
- Hetzler A, D Melén & D Bjerstedt (2005) *Sjuk-Sverige: Försäkringskassan, rehabilitering och utslagning från arbetsmarknaden*, Östlings förlag, Symposium
- Hägglund, Pathric & Peter Skogman Thoursie (2010) *Reformerna inom sjukförsäkringen under perioden 2006–2010: vilka effekter kan vi förvänta oss?*, IFAU, rapport 2010:17

- Ilmarinen, Juhani (2009) *Work ability – a comprehensive concept for occupational health research and prevention*, Scandinavian Journal of Work Environment & Health
- Inspektionen för socialförsäkringen (2011a) *Bedömning av arbetsförmåga vid de fasta tidsgränserna, rapport 2011:5*
- Inspektionen för socialförsäkringen (2011b) *Försäkringskassans tillämpning av den nya sjukskrivningsprocessen*, huvudrapport 2011:4
- Inspektionen för socialförsäkringen (2013) *Personer som uppnår maximal tid i sjukförsäkringen. Vilka är de och vad händer efteråt?* rapport 2013:6
- Jansson, Claes & Magnus Eriksson (2012) *Ett realistiskt individ- och arbetsmarknadsbegrepp i sjukförsäkringen*, En rapport från LO-TCO Rättskydd AB, 2012-06-27
- Johnson, Björn (2010) *Kampen om sjukfrånvaron*, Arkiv Förlag
- Jacobsson, Kerstin & Ida Seing (2013) *En möjliggörande arbetsmarknadspolitik? Arbetsförmedlingens utredning och klassificering av klienters arbetsförmåga, anställbarhet och funktionshinder*, i Arbetsmarknad & Arbetsliv 1/2013
- Johansson, Gun (2007) *The illness flexibility model and sickness absence*, Karolinska Institutet, Stockholm
- Johansson, Gun & Ingvar Lundberg (2004) *Sjukflexibilitetsmodellen – utgångspunkter och resultat* i *Den höga sjukfrånvaron – problem och lösningar*, Arbetslivsinstitutet
- Johansson, Per, Eshat Aydin, Sisko Bergendorff, Nina Granqvist, Malin Josephson & Inger Sohlberg (2010) *Arbetslivsinriktad rehabilitering*, underlagsrapport till parlamentariska socialförsäkringsutredningen, 2010:04
- Larsson, Tor, Staffan Marklund & Peter Westerholm (2005) *Den galopperande sjukfrånvaron – sken, fenomen och väsen*, RARs rapport nr 1, Arbetslivsinstitutet
- Lindvall, Johannes (2011) *Vad händer med den aktiva arbetsmarknadspolitiken?*, i Ekonomisk debatt nr 3/2011
- LO (2013e) *Företagshälsovård – en handledning från LO och LO-förbunden*, Landsorganisationen i Sverige
- OECD (2013) *Mental health and work. Sweden*, OECD
- Mannelqvist, Ruth (2012) *Arbetsförmåga i sjukförsäkringen: Rätt och tillämpning*, Iustus Förlag

- Melén, Daniel (2009) *Med arbetsförmåga, utan anställningsbarhet*, i Socialmedicinsk tidsskrift 3/2009
- Rautio, Kjell (2013) *Framtidens sjukförsäkring – en rimligare försäkring och ett rymligare arbetsliv*, Landsorganisationen i Sverige
- Regeringens proposition 1996/97:28, *Kriterier för rätt till ersättning i form av sjukpenning och förtidspension*
- Regeringens proposition 2007/08:136, *En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete*
- Regeringens proposition 2013/14:1, *Budgetproposition för 2014*
- Riksrevisionen (2009) *Omställning i sjukförsäkringen – att pröva sjukas förmåga i annat arbete*, RiR 2009:01, Riksrevisionen
- SCB (2013) *Förutsättningar i arbetslivet – en undersökning om diskriminering på arbetsmarknaden och arbetssituationen för personer med funktionsnedsättning*, Statistiska Centralbyrån.
- SFS 2013:1100, *Socialförsäkringsbalken*
- SFS 2013:610, *Arbetsmiljölagen*
- SOU 2009:89, *Gränslandet mellan sjukdom och arbete*, Slutbetänkande av arbetsförmågutredningen
- SOU 2011:11, *Långtidsutredningen*, Huvudbetänkande.
- SOU 2012:31, *Sänkta trösklar – högt i tak. Arbete, utveckling, trygghet*, Betänkande av Funka-utredningen
- Ståhl, Christian (2009) *Samverkan kring återgång i arbete: var är arbetsgivarna?*, i Socialmedicinsk tidsskrift 3/2009
- Ståhl, Christian, Tommy Svensson, Gunilla Petersson & Kerstin Ekberg (2011) *Swedish Rehabilitation Professionals' Perspective on Work Ability Assessments in a Changing Sickness Insurance System*, Linköpings universitet
- Syrén, Madelene (2010) *Utsatta från flera håll – situationen för funktionsnedsatta på arbetsmarknaden*, Landsorganisationen i Sverige
- TCO (2008) *Jakten på superarbetskraften fortsätter!*, rapport 12/08, Tjänstemännens Centralorganisation
- Theorell, Töres (2006) *I spåren av 90-talet*, Karolinska Institutet University Press
- Tjulín, Åsa (2010) *Workplace Social Relations in the Return-to-Work process*, Linköpings universitet
- Westergaard, Rolf Harald & Jörgen Winkel (1997) *Ergonomic intervention*

research for improved musculoskeletal health: A critical review, International Journal of Industrial Ergonomics, volym 20, nr 6, s 463–500.
Westerholm, P & G Bostedt (2004) *Kan företagshälsovården lösa sjukskrivningskrisen?*, i Hogstedt, C et al (red) "Den höga sjukfrånvaron – sanning och konsekvens", Statens folkhälsoinstitut

Referenser kapitel 7

LO (2013f) *Ekonomiska utsikter – hösten 2013*, Landsorganisationen i Sverige

Myndigheten för yrkeshögskolan (2013) Årsrapport 2013. Statistik över yrkeshögskoleutbildning, kvalificerad yrkesutbildning och kompletterande utbildning, Diariennr YH 2013/346

SFS 1996:1100, *Förordning om aktivitetsstöd*

SFS 2009:43, *Förordning om statsbidrag för yrkesinriktad och viss teoretisk vuxenutbildning på gymnasial nivå*

SFS 2009:128, *Lag om yrkeshögskolan*

SFS 2009:130, *Förordning om yrkeshögskolan*

SFS 2010:800, *Skollag*

Skolverket (2003) *Skolverkets lägesbedömning 2003*, rapport 238, Skolverket

Skolverket (2009) *Skolverkets lägesbedömning 2009*, rapport 337, Skolverket

Skolverket (2012) *Redovisning av regeringsuppdrag att förbereda och genomföra insatser inom yrkesvux*, Diariennr 2008:3782

Skolverket (2013) *Skolverkets lägesbedömning 2013*, rapport 387, Skolverket

Statskontoret (2012) *Kostnader för arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux – en jämförelse*, Rapport 2012:28, Statskontoret

Referenser kapitel 8

Andersson, Dan, Löfgren, Anna-Kirsti & Lindblad, Jenny (2008) *Trygghet och effektivitet – en bättre arbetslöshetsförsäkring: Om vägvalen i systerpolitiken*, Landsorganisationen i Sverige

Arbetsförmedlingen (2013a) *Var finns jobben? Bedömning till och med första halvåret 2014 och en långsiktig utblick*, Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen (2013b) *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2012*, Arbetsförmedlingen

- Bengtsson, Mattias & Berglund, Tomas (2012) *Den stora omvandlingen – Svensk arbetsmarknadspolitik under tre decennier*, Arbetsmarknad och arbetsliv, Årgång 18, Nr 3, s 21–33
- Bengtsson, Mattias & Jacobsson, Kerstin (2013) *Europas låga arbetskraftsinvesteringar – ett högt pris att betala?*, i Bakardijeva Engelbrekt, Antonina, Oxelheim, Lars & Persson Thomas (red) (2013) "Ett konkurrenskraftigt EU till rätt pris – Europaperspektiv 2013", Santérus förlag
- Benson, Ilinca (2008) *Organisering av övergångar på arbetsmarknaden – En studie av omställningsprogram*, Ekonomiska forskningsinstitutet, Handelshögskolan Stockholm
- Calmfors et al (2002) Calmfors, Lars, Forslund, Anders & Hemström, Maria (2002) *Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?*, IFAU, Rapport 2002:8
- de Luna, Xavier, Forslund, Anders & Liljeberg, Linus (2008) *Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002–04*, IFAU, rapport 2008:1
- Edebalk, Per Gunnar (2008) *Staten, arbetsmarknadens parter och arbetslöshetsersättningarna 1945–1975*, Working Paper-serien, Nr 2008:2, Lunds universitet
- Farhad, Abdi & Tydén, Hans (2008) *Arbetsmarknadsutbildning 2005 och 2006 – uppföljning av deltagare som slutat arbetsmarknadsutbildning andra kvartalen 2005 och 2006*, Arbetsförmedlingen, Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik, Ura 2008:1
- Forslund, Anders & Vikström, Johan (2011) *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*, IFAU, Rapport 2011:7
- Gartell, Marie, Gerdes, Christer & Nilsson, Petra (2013) *Programeffekter 1996–2010*, Arbetsförmedlingen, Working Paper 2013:1
- Larsson (2013) *Lönerapport år 2013. Löner och löneutveckling år 2000–2012 efter klass och kön*, Landsorganisationen i Sverige
- Liljeberg, Linus, Sjögren, Anna & Vikström, Johan (2012) *Leder nystartsjobben till högre sysselsättning?*, IFAU, rapport 2012:6
- Lindqvist, Linus (2007) *Uppföljning av plusjobb*, IFAU, rapport 2007:14
- Lindvall, Johannes (2011) *Vad händer med den aktiva arbetsmarknadspolitiken?*, Ekonomisk debatt, Årgång 39, Nr 3 2011, s 38–45
- LO (2011) *En arbetslöshetsförsäkring värd namnet: LOs ställningstaganden avseende arbetslöshetsförsäkringen*, Landsorganisationen i Sverige

- LO (2013f) *Ekonomiska utsikter – hösten 2013*, Landsorganisationen i Sverige
- LO (2013g) *Stort omfång – svagt innehåll. Svensk arbetsmarknadspolitik 2013*, Landsorganisationen i Sverige
- Martinson, Sara (2005) *Omställningsavtalen: mellan vilka, för vilka och på vilket sätt?*, IFAU, Rapport 2005:15
- Nordlund, Madelene (2010) *Long-term unemployment scarring and the role of labour market policies. The case of Sweden in the 1990s*, Sociologiska institutionen, Umeå universitet
- Nyblom, Jenny (2012) *Aktivering av socialbidragstagare – om stöd och kontroll i socialtjänsten*, Rapport i socialt arbete 141, 2012, Stockholms universitet
- OECD (2013) *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing
- Okeke, Susanna (2005) *Arbetsmarknadsutbildningens effekter för individen*, AMS, Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik, Ura 2005:6
- Olofsson, Jonas & Wadensjö, Eskil (2009) *Arbetsmarknadspolitik – Förändrade förutsättningar och nya aktörer*, SNS förlag
- Regeringens proposition 2010/11:1, *Budgetpropositionen för 2011*
- Regeringens proposition 2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2012*
- Sebardt, Gabriella (2005) *Redundancy and the Swedish model: Swedish collective agreements on employment security in a national and international context*, Iustus förlag AB
- SFS 1997:238, *Lag om arbetslöshetsförsäkring*
- SOU 2002:59, *Omställningsavtal – Ett aktivare stöd till uppsagda*
- SOU 2007:112, *Nya förutsättningar för arbetsmarknadsutbildning*, Slutbetänkande utredningen om en flexiblare arbetsmarknadsutbildning
- TCO-tidningen (2012-11-05) *13 trygghetsråd täcker in drygt tre miljoner arbetstagare*, <http://www.tcotidningen.se/13-trygghetsrad-tacker-in-drygt-tre-miljoner-arbetstagare>
- TSL (2013a) *Många uppsagda. Många som hittat jobb*, TSL-rapport kvartal 1, 2013
- TSL (2013b) *Uppföljning tre år efter omställning*, TSL

DET FINNS KNAPPAST några yrken där den grundläggande gymnasiekompetensen räcker hela arbetslivet. Vissa yrken och arbetsuppgifter försvinner eller förändras medan andra växer fram i den ständiga strukturuomvandlingen. Om de jobb som växer fram är mer kvalificerade, har bättre arbetsmiljö, bättre arbetsvillkor och högre löner är omvandlingen en positiv och sund kraft. Det förutsätter samtidigt att de löntagare som oundvikligen förlorar sina jobb i omvandlingens spår ges goda förutsättningar att ta de nya jobb som växer fram. Därför är omställningsförmåga nära förknippat med det livslånga lärandet.

Denna rapport visar att arbetskraftens stora och växande omställningsbehov möts med försämrade omställningsmöjligheter. Det finns flera stora hinder för det livslånga lärandet och möjligheterna till lärande är mycket ojämnt fördelade mellan olika löntagare.

Om löntagarnas omställningsförmåga inte ökar i takt med behoven blir det mycket svårt att nå målet om full sysselsättning och jämn inkomstfördelning. Därför behöver Sverige en hållbar arbetslinje för en stark omställningsförmåga.

Denna rapport är den fjärde i en serie rapporter från det förbundsgemensamma LO-projektet *Arbetsmarknaden efter krisen*.

www.lo.se

ISBN 978-91-566-2901-3