



## Stort omfång – svagt innehåll

Svensk arbetsmarknadspolitik 2013

Enheten för ekonomisk politik och arbetsmarknad





## Förord

Svensk arbetsmarknad möter 2014 i ett fortsatt svårt läge. Arbetslösheten biter sig fast på en hög nivå. Att alltför många människor som kan och vill arbeta inte får det är också fortsatt ett av vår tids största samhällsproblem. Med den bestående höga arbetslösheten är behovet av arbetsmarknadspolitik stort. Genom en kraftfull aktiv arbetsmarknadspolitik kan arbetslösheten bekämpas och sysselsättning främjas. Frågan som ställs i denna rapport är hur väl arbetsmarknadspolitiken möter det behov som finns.

Arbetsmarknadspolitiken är en del i en politik för full sysselsättning, men långt ifrån den enda. Finans- och penningpolitik är centrala delar. Även andra politikområden har stor betydelse för en effektiv sysselsättningspolitik, utbildningspolitiken inte minst. I denna rapport är det dock enbart arbetsmarknadspolitiken som står i fokus.

Arbetsmarknadspolitik inbegriper mycket. Enligt ett brett synsätt omfattas alla slags åtgärder som påverkar arbetsmarknaden och dess funktionssätt. I denna rapport är det dock den aktiva arbetsmarknadspolitiken som behandlas, det vill säga den förmedlingsverksamhet och de programinsatser som Arbetsförmedlingen ansvarar för. Aktiv arbetsmarknadspolitik bedrivs också av kommunerna. De kommunala arbetsmarknadsåtgärderna för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd har vuxit till ett omfattande verksamhetsområde. Behovet av att granska den kommunala arbetsmarknadspolitiken är förvisso stort, men inte syftet med denna rapport.

Det som i ett parförhållande till den aktiva arbetsmarknadspolitiken brukar kallas passiv arbetsmarknadspolitik, ekonomisk trygghet för människor i arbetslöshet, behandlas inte heller i denna rapport. Den är givetvis mycket viktig och hänger tätt samman med den aktiva politiken.

Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik är återkommande fokus i de rapporter LO producerar. Med denna rapport inleder LO en årligen återkommande och sammanhållen analys av arbetsmarknadspolitiken. Rapporten är skriven av Linda Grape, utredare på LOs enhet för ekonomisk politik och arbetsmarknad.

## Innehåll

Sammanfattning.....	3
Rapportens innehåll .....	6
1. Inledning.....	7
2. En omfångsrik arbetsmarknadspolitik .....	13
Rekordmånga i arbetsmarknadspolitiska program .....	15
Garantierna dominerar fortsatt.....	15
Främst förberedande insatser utanför garantierna.....	18
Inriktningen ligger fast.....	19
3. Arbetsmarknadspolitikens innehåll .....	21
Vad gör deltagarna i garantierna?.....	21
Lite av rustande insatser för långtidsinskrivna .....	24
Arbete utan lön i fas 3.....	25
Insatser till arbetssökande utanför garantierna .....	28
Förmedling i fokus .....	28
Tidiga insatser – för sällan och för svaga .....	31
Arbetssökandes handlingsplaner brister i kvalitet .....	33
Arbetsmarknadsutbildning fortsatt lågt prioriterad.....	37
Skillnader i vad kvinnor och män får del av för insatser .....	42
Svagt stöd till unga .....	44
4. En urholkad arbetsmarknadspolitik.....	46
Bara en av fyra arbetslösa får del av aktiva insatser.....	47
Krympande resurser speglar svaga ambitioner .....	49
Svag aktiv arbetsmarknadspolitik ett arv från 1990-talet .....	50
Var finns det sociala investeringsperspektivet?.....	51
5. LOs syn på arbetsmarknadspolitiken.....	53
Tio förslag för en verkligt <i>aktiv</i> arbetsmarknadspolitik.....	53
Källförteckning.....	62

## Sammanfattning

När den globala finanskrisen i slutet av 2008 drabbade svensk arbetsmarknad gjorde den det i en helt ny arbetsmarknadspolitisk kontext. Den borgerliga regeringens omläggning av arbetsmarknadspolitiken 2007 hade markant förändrat och krympt programutbudet. Genom den snabbt stigande arbetslösheten kom politiken att prövas.

Efter det kraftiga inflöde i arbetsmarknadspolitiska program som skedde under åren närmast efter 2008 syns idag ett rekordhögt programdeltagande. Nära en kvarts miljon människor deltar i arbetsmarknadspolitiska program. Andelen av arbetskraften i program är i nivå med vad den var under 1990-talet.

### ***Garantierna dominerar***

Utvecklingen kan tolkas som en medveten satsning på den aktiva arbetsmarknadspolitiken, i syfte att möta den växande arbetslösheten. Det är också den tolkning som regeringen vill göra gällande när den hävdar ett återupprättande av traditionell svensk arbetsmarknadspolitik. Till största del är dock utvecklingen en följd av att långtidsarbetslösa gått in i de så kallade garantiprogrammen, jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar. Deltagande i dessa program bestäms av inskrivningstiden vid Arbetsförmedlingen och med allt fler i långvarig arbetslöshet har programmen vuxit nästan konstant. Sedan 2008 utgör garantierna omkring 70 procent av alla platser i program med aktivitetsstöd.

### ***Svagt rustande innehåll – fortsatt fokus på jobbsökaraktiviteter***

För att kunna bedöma den aktiva arbetsmarknadspolitikens styrka räcker det inte att se till dess omfång. Innehållet i politiken, vilka slags insatser arbets sökande får del av, avgör kraften. Sedan början av 2000-talet har innehållet i de arbetsmarknadspolitiska programmen förändrats. En växande del av programinnehållet har kommit att bestå av vad som i huvudsak är att betrakta som förmedlingsinsatser. Arbetsförmedlingens kärnverksamhet har flyttat in i programmen. Denna utveckling har förstärkts kraftigt sedan den borgerliga regeringen satte sin arbetsmarknadspolitik på plats 2007.

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

Utvecklingen innebär en urholkning av den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Trots att närapå varannan arbetslös idag deltar i arbetsmarknadspolitiska program är det bara en av fyra arbetslösa som får del av aktiva rustande insatser. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken är omfångsrik men mycket svag.

### ***Individualiserad arbetslöshet bakom svaga ambitioner***

Arbetsmarknadspolitikens nuvarande inriktning vilar på en grundföreställning om arbetslöshet som individens ansvar ensamt. Med ett sådant synsätt läggs fokus ensidigt på att driva människor att söka fler jobb, även när de inte finns att få. Den offensiva aktiveringsstrategi som länge präglat svensk arbetsmarknadspolitik är inte längre synlig. Istället råder en defensiv strategi. Istället för insatser som syftar till att förbättra den arbetslöses chanser på arbetsmarknaden präglas arbetsmarknadspolitiken starkt av en inriktning som sätter press på arbetslösa att acceptera vilket jobb som helst. Det är en aktiveringsstrategi med ett starkt disciplinerande förhållningssätt till arbetslösa, byggd på en repressiv arbetslinje.

### **Att rusta är att investera**

Svensk arbetsmarknadspolitik behöver en annan inriktning. Den kan åter bli en stark modell för omställning. Det är inte i första hand några nya arbetsmarknadspolitiska insatser som behövs, inte heller ett ökat omfång. Vad som behövs är ett starkare innehåll. Det kräver politisk vilja att investera i människor – en syn på aktiva insatser som investeringar och inte som kostnader.

LOs förslag för en verkligt *aktiv* arbetsmarknadspolitik som rustar människor för arbete bygger på tio förslag:

1. **Riv upp jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar.** Utforma garantiprogram utan tidsgränser som styr vilka insatser deltagarna kan få del av. Ge insatser utifrån en individuell bedömning av behov, aktiva och rustande insatser från dag ett. Slopa sänkningen av ersättningsnivån. Slopa fas 3 och utöka istället de subventionerade anställningarna och direktskapade arbeten med lön och övriga villkor i enlighet med kollektivavtal.
2. **Öka inslagen av utbildning inom arbetsmarknadspolitiken.** Genomför en kunskapsatsning inom arbetsmarknadspolitiken. Ge arbetslösa i behov av det möjlighet att slutföra studier på grundskole- och gymnasienivå med aktivitetsstöd som studiefinansiering. Utöka den förberedande utbildningen och den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen kraftigt.
3. **Garanterade förmedling av kvalitet.** Se över Arbetsförmedlingens behov av ökade resurser för ökad handläggartäthet i syfte att skapa fler personliga möten mellan arbetssökande och förmedlare, ökad kvalitet i de individuella handlingsplanerna samt för att säkerställa goda arbetsgivarkontakter.
4. **Stärkt tidigt stöd till arbetslösa.** Inför en nolltolerans mot utebliven tidig insats för arbetssökande som bedöms riskera långvarig arbetslöshet. Ge arbetslösa i behov av det en garanti om tidig programinsats genom utbildning. Stärk den aktiva arbetsmarknadspolitikens funktion i att ge människor goda möjligheter att fortsätta utvecklas i arbetslivet, genom att styra den mindre hårt till arbetslösa som redan står långt ifrån arbetsmarknaden.
5. **Effektivare och tidigare insatser till unga.** Inför en nolltolerans mot utebliven tidig insats för unga arbetslösa som bedöms riskera långvarig arbetslöshet. Öka användningen av insatser som syftar till att höja kompetensen och stärka arbetsmarknadsanknytningen hos unga arbetslösa. Ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att erbjuda studerande stöd inför arbetsmarknadsinträdet under sista terminen i gymnasiet. Inför en obligatorisk kurs i arbetslivs- och arbetsmarknadskunskap i gymnasieskolan.
6. **Förbättra möjligheten till praktik av god kvalitet.** Inför en handledarpeng till arbetsgivare som tar emot arbetslösa i praktik. Ställ krav på en tydlig överenskommelse om innehållet i praktiken och låt facklig organisation yttra sig över denna i det samrådsförfarande som ska föregå varje anvisning. Ge Arbetsförmedlingen ansvar att följa upp att intyg ges efter avslutad praktik.
7. **Stärk anställningsstödet.** Höj taket för den lönestödsgrundande lönekostnaden för anställningsstöden så att normala löner subventioneras fullt ut. Se över hur anställningsstödet och nystartsjobben sammantaget fungerar för att hjälpa arbetslösa med störst svårigheter att hävda sig i konkurrensen på arbetsmarknaden.
8. **Se över användningen av kompletterande aktörer.** Låt en genomlysning av Arbetsförmedlingens uppdrag att använda kompletterande aktörer ingå i den

kommande översynen av Arbetsförmedlingen. Signaler om bristande kvalitet i de tjänster som levereras, bristande insyn och svårigheter för Arbetsförmedlingen att upprätthålla kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen i samarbeten med kompletterande aktörer motiverar att frågan belyses särskilt.

9. **Granska förutsättningarna för regional anpassning.** Låt frågan om möjligheter till regional anpassning av en nationellt sammanhållen arbetsmarknadspolitik ingå i den aviserade översynen av Arbetsförmedlingen.
10. **Stärk parternas inflytande över arbetsmarknadspolitiken.** Se över parternas möjligheter till inflytande över arbetsmarknadspolitiken på central och regional nivå, samt Arbetsförmedlingens arbete med att genomföra samråd med facklig organisation inför anvisning till arbetsplatsförlagd insats.

## Rapportens innehåll

I rapportens inledning ges en översiktlig bild av läget på svensk arbetsmarknad. Några av de mest centrala utmaningarna för arbetsmarknadspolitiken ringas in.

I rapportens andra del beskrivs den aktiva arbetsmarknadspolitiken i stora penseldrag. Hur har politikens omfattning sett ut över tid? I vilken utsträckning omfattas arbetslösa i Sverige idag av arbetsmarknadspolitiska insatser, och hur förväntas programdeltagandet utvecklas framöver?

Den tredje delen av rapporten är en granskning av den aktiva arbetsmarknadspolitikens innehåll. Dels behandlas de insatser som erbjuds merparten av alla inskrivna vid Arbetsförmedlingen idag. De så kallade garantiprogrammen står i fokus, jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar. Men också förmedlingsverksamheten, som är central inom den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Dels behandlas vad som förr var ett centralt inslag i insatserna för arbetslösa men som inte är det idag, arbetsmarknadsutbildningen.

Rapportens fjärde del sätter samman omfattning och innehåll. Där ges svar på frågan om hur aktiv den aktiva arbetsmarknadspolitiken egentligen är idag. Det är i denna del som rapportens tidigare delar vägs samman. Där ges också en bild av varför arbetsmarknadspolitiken utvecklats på det sätt som skett.

I rapportens femte och sista del pekas en annan riktning ut. Där ges LOs syn på behoven inom den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Den läsare som har ont om tid gör rätt i att bara läsa rapportens två sista delar.



## 1. Inledning

Den utdragna lågkonjunkturen fortsätter att prägla arbetsmarknaden under de kommande åren. Det stora fall i sysselsättningen som följde av den globala finanskrisen har sedan 2009 långsamt återhämtats. Under 2014 och 2015 väntas sysselsättningsgraden i åldersgruppen 20 till 64 år landa på omkring 80 procent, vilket är ungefär i nivå med vad den var innan finanskrisen slog till hösten 2008. Sammantaget förväntas sysselsättningsökningen dock inte heller under de kommande åren bli tillräckligt stark för att pressa ner den höga arbetslösheten. Denna väntas ligga fast vid 8 procent under 2014 och 2015 (LO 2013c).

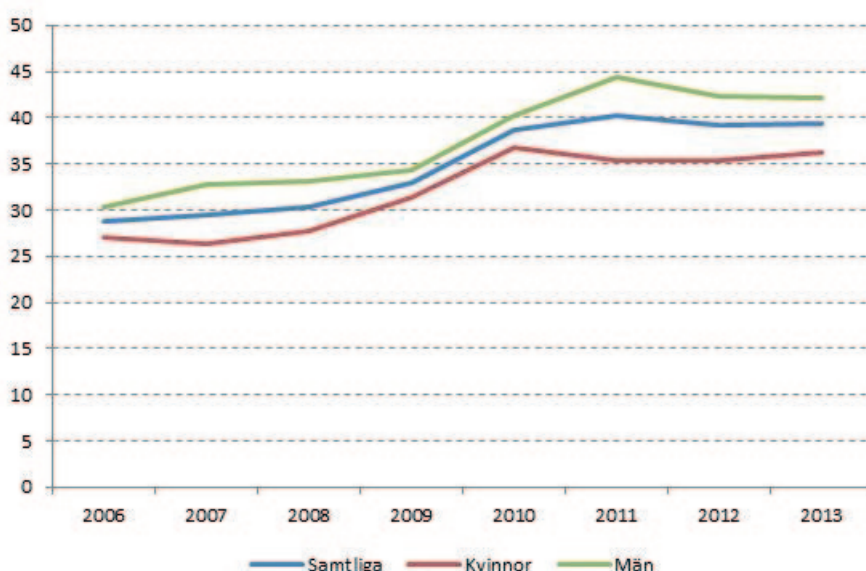
### *Långa arbetslöshetstider utmanar arbetsmarknadspolitiken*

Det svåra arbetsmarknadsläget återspeglas också i långa arbetslöshetstider. Andelen långtidsarbetslösa, det vill säga personer som varit arbetslösa under 27 veckor eller mer, har sedan 2009 utgjort omkring en tredjedel av alla arbetslösa (SCB/AKU). Den genomsnittliga tiden i arbetslöshet ökade tydligt i spåren efter finanskrisen. Tredje kvartalet 2008 var den genomsnittliga arbetslöshetstiden i åldersgruppen 20 till 64 år drygt 30 veckor. Tredje kvartalet 2013 har den genomsnittliga arbetslösa i samma åldersgrupp varit utan arbete i drygt 39 veckor (SCB/AKU). Det motsvarar en förlängning av den genomsnittliga tiden i arbetslöshet med 30 procent.

Bilden skiljer sig åt mellan kvinnor och män. Det är en högre andel män än kvinnor som befinner sig i långvarig arbetslöshet och medan den genomsnittliga arbetslöshetstiden för kvinnor uppgår till drygt 36 veckor, uppgår den till drygt 42 bland männen. Mellan 2012 och 2013 syns dock en antydning till ökning av kvinnors genomsnittliga arbetslöshetstid, medan den för männen är oförändrad.

**Diagram 1. Genomsnittlig arbetslöshetstid i veckor 2006-2013 (kv 3)**

I pågående arbetslöshetsperioder, 20-64 år



KÄLLA: SCB/AKU

Hur den långvariga arbetslösheten stabiliserats på en hög nivå synliggörs också genom strukturen på inskrivningstider vid Arbetsförmedlingen. Bland de inskrivna har det allt sedan 2012 funnits omkring 70 000 personer i genomsnitt per månad som varit utan arbete i två år eller mer. Ökningen tog fart under 2009, från en nivå på omkring 25 000. Inledningsvis ökade gruppen i takt med det totala antalet inskrivna vid förmedlingen, men när arbetslöshetsuppgången bröts 2010 fortsatte gruppen att växa för att från och med 2012 stabilisera sig vid dagens nivå. Under senare år har antalet kvinnor i gruppen som varit inskrivna och utan arbete i två år eller mer ökat något mer än antalet män, och gruppen utgörs nu av så gott som lika delar kvinnor och män (Arbetsförmedlingen).

De långa arbetslöshetstiderna innebär en utmaning för arbetsmarknadspolitiken. Faran med långvariga arbetslöshetstider är väl känd. Lång tid i arbetslöshet riskerar att bli självförstärkande eftersom arbetsgivare ofta undviker att anställa personer som varit borta från arbetsmarknaden under lång tid. Att motverka långvarig arbetslöshet är därför en mycket viktig uppgift för den aktiva arbetsmarknadspolitiken.

#### ***Växande polarisering – förstärkta klass- och könsmönster***

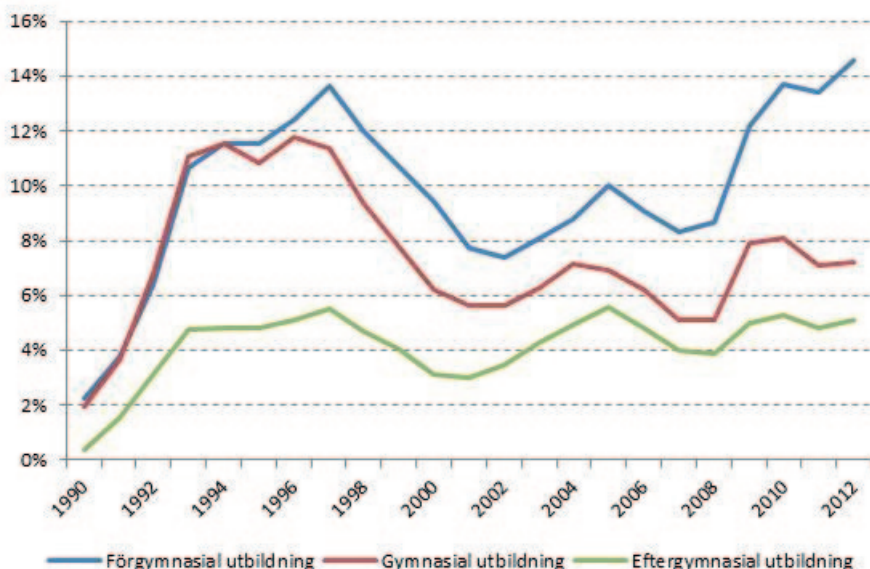
Den tilltagande polarisering som präglar svensk arbetsmarknad är en annan viktig utmaning för arbetsmarknadspolitiken. Denna polarisering syns tydligt i hur sysselsättning och arbetslöshet utvecklas. Utbildning slår allt tydligare igenom. Ju kortare utbildning, desto lägre sysselsättningsgrad och desto högre arbetslöshet. Att inte ha fullföljt en gymnasieutbildning har i spåren av 1990-talskrisen blivit ett allt större hinder för etablering på arbetsmarknaden (LO 2013b).

Med start i 1990-talskrisen har antalet sysselsatta i gruppen som saknar gymnasial utbildning krympt. Det hänger samman med att andelen av befolkningen som saknar gymnasieutbildning har minskat. Men under hela 2000-talet syns också en fallande sysselsättningsgrad bland de förgymnasialt utbildande, i synnerhet bland kvinnor. Utvecklingen tycks ha förstärkts under senare år. Gruppen som saknar gymnasial utbildning utgör med andra ord en stor potential för ökad sysselsättning, men liksom Arbetsförmedlingen påpekar är gruppen i behov av kompetenshöjande insatser för att sysselsättningen ska kunna öka (Arbetsförmedlingen 2013j, LO 2013b).

Det svåra läget på arbetsmarknaden för gruppen som saknar gymnasieutbildning speglas i en väsentligt högre arbetslöshetsnivå. 2012 var arbetslösheten bland förgymnasialt utbildade drygt 14 procent, att jämföra med cirka 7 procent för gymnasialt utbildade och 5 procent för personer med eftergymnasial utbildning (SCB/AKU).

## Diagram 2. Arbetslöshetsnivå 1990-2012

Arbetslöshet utifrån utbildningsnivå, 20-64 år, båda könen



KÄLLA: SCB (AKU)

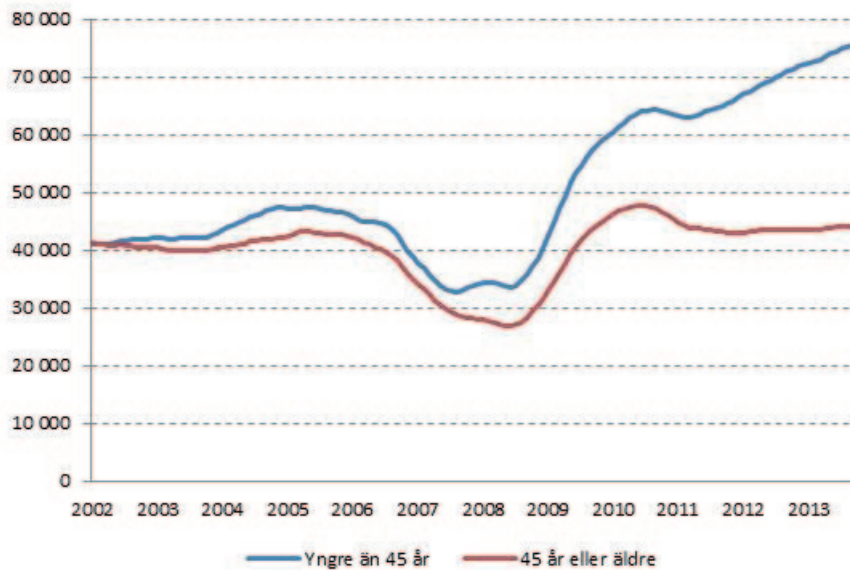
### ***Kraftig ökning av inskrivna arbetslösa utan gymnasieutbildning***

Den växande utmaning som utbildningens betydelse för möjligheterna på arbetsmarknaden innebär för arbetsmarknadspolitiken åskådliggörs också med tydlighet genom den kraftiga ökningen av inskrivna vid Arbetsförmedlingen som saknar gymnasieutbildning. Gruppen har vuxit kraftigt och uppgår nu till närmare 120 000 personer, vilket motsvarar 30 procent av samtliga inskrivna arbetslösa. För fem år sedan var antalet drygt 60 000 (Arbetsförmedlingen 2013j).

Behovet av insatser för att möta utvecklingen skärps av det faktum att ökningen främst sker bland arbetslösa i yngre åldrar. Det är arbetssökande i åldern 20 till 44 år som ligger bakom ökningen av antalet inskrivna med endast förgymnasial utbildning. Sedan 2008 har antalet inskrivna som är yngre än 45 år och saknar gymnasieutbildning närapå fördubblats och av de närmare 120 000 inskrivna som saknar gymnasieutbildning utgör sökande som är yngre än 45 år hela 60 procent (Arbetsförmedlingen 2013j).

### Diagram 3. Inskrivna arbetslösa med förgymnasial utbildning

Januari 2002-september 2013, säsongrensade data, trendvärden, båda könen



KÄLLA: Arbetsförmedlingen

Särskilt unga vuxna som saknar gymnasieutbildning har mycket svårt att få fotfäste på arbetsmarknaden. Unga som har minst gymnasieutbildning har generellt korta arbetslöshetstider men har i hög grad visstidsanställningar vilket innebär en hög friktionsarbetslöshet i gruppen.

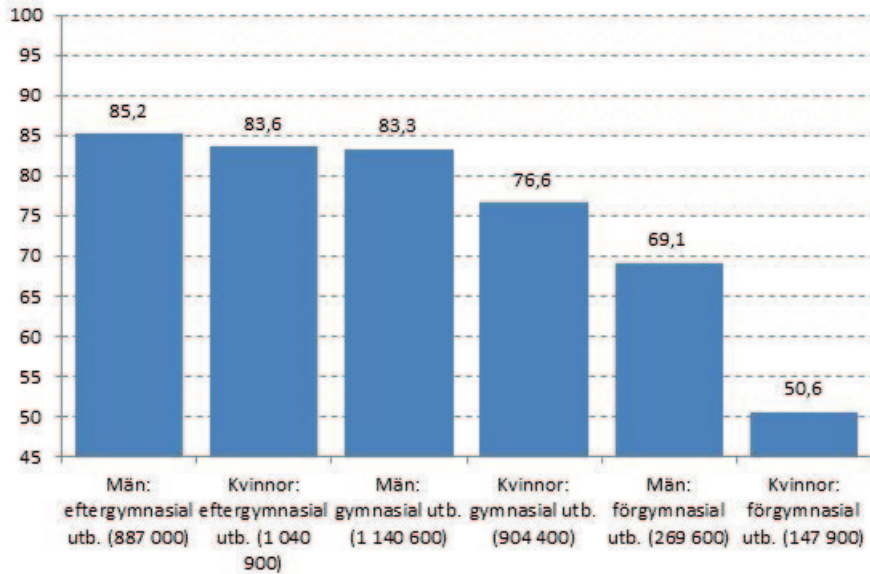
#### ***Klassmönster starkare bland kvinnor***

Polariseringsmönstret syns tydligare bland kvinnor än bland män. De välkända klass- och könsmonster som länge funnits på arbetsmarknaden har under senare år förstärkts. Dessa illustreras väl när kvinnors och mäns sysselsättning och arbetslöshet sorteras utifrån klass (utbildningsnivå) i vad som blir tydliga klass- och könstrappor. Spåren av dessa mönster fördjupas dessutom av utländsk bakgrund och högre ålder (LO 2013b).

Samtidigt som bristande utbildning med tydlighet framträder som en av de stora utmaningarna på arbetsmarknaden syns att det inte är en oövervinnerlig uppgift för samhället att gripa sig an. De grupper som står i behov av utbildningsinsatser för att stärka sina möjligheter till etablering på arbetsmarknaden är inte stora.

#### Diagram 4. Sysselsättningens klass- och könstrappa, 2012

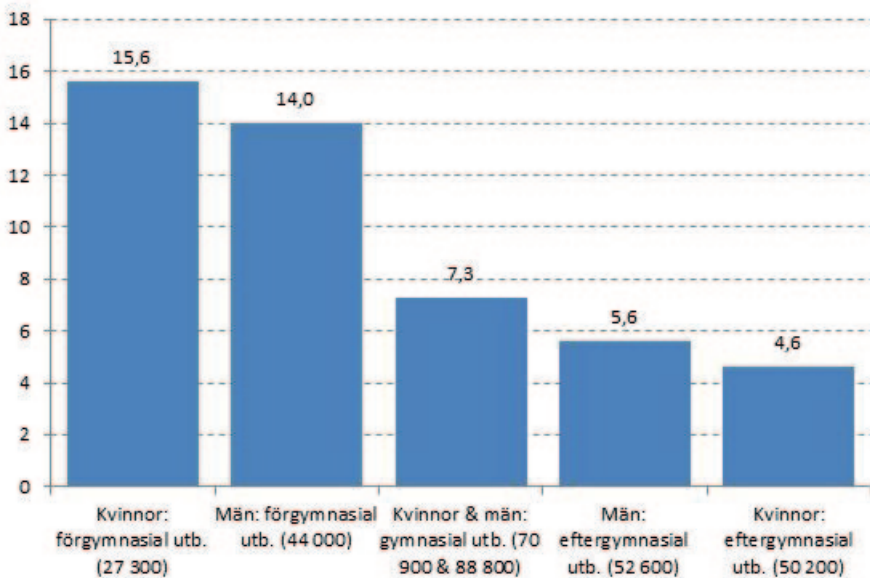
Sysselsättningsgrad kvinnor och män utifrån utbildningsnivå, 20-64 år  
Antal per grupp 2012 inom parentes



KÄLLA: SCB (AKU)

#### Diagram 5. Arbetslöshetens klass- och könstrappa, 2012

Arbetslöshetsnivå kvinnor och män utifrån utbildningsnivå, 20-64 år  
Antal per grupp 2012 inom parentes



KÄLLA: SCB (AKU)

#### Sorteringsmekanismer i spåren av den höga arbetslösheten

Bränslet för den ökade polariseringen utgörs av den höga arbetslösheten. Sorteringsmekanismer får ökad kraft. Det kan uttryckas som att ett normativt ideal om en fullt produktiv arbetskraft får starkare fäste. De som bäst antas leva upp till detta ideal gynnas – i stora drag handlar det om arbetstagare med längre utbildning, arbetstagare med svensk bakgrund och män i större utsträckning än kvinnor (LO 2013b).

Konkurrensen om jobben påverkas också av både stegrade utbildningskrav och tilltagande jobbpolarisering. Arbetsgivare efterfrågar i allt större utsträckning arbetskraft med längre utbildning. Samtidigt splittras jobben; jobb med låga utbildningskrav och jobb med höga utbildningskrav har blivit fler samtidigt som jobben däremellan minskat i antal. Utvecklingen missgynnar arbetstagare med kortare utbildning, särskilt när efterfrågan på arbetskraft är svag. Jobb som kräver kortare utbildning går istället till arbetstagare med längre utbildning. Fler kortutbildade står utan arbete (LO 2013a).

## 2. En omfattningsrik arbetsmarknadspolitik

När den globala finanskrisen i slutet av 2008 drabbade svensk arbetsmarknad gjorde den det i en helt ny arbetsmarknadspolitisk kontext. Den borgerliga regeringens arbetsmarknadspolitik sattes på prov när läget på arbetsmarknaden snabbt försämrades. Genom omläggningen av arbetsmarknadspolitiken 2007 hade denna givits ett helt nytt ansikte. Programutbudet hade förändrats markant och politikens inriktning stod förändrad.

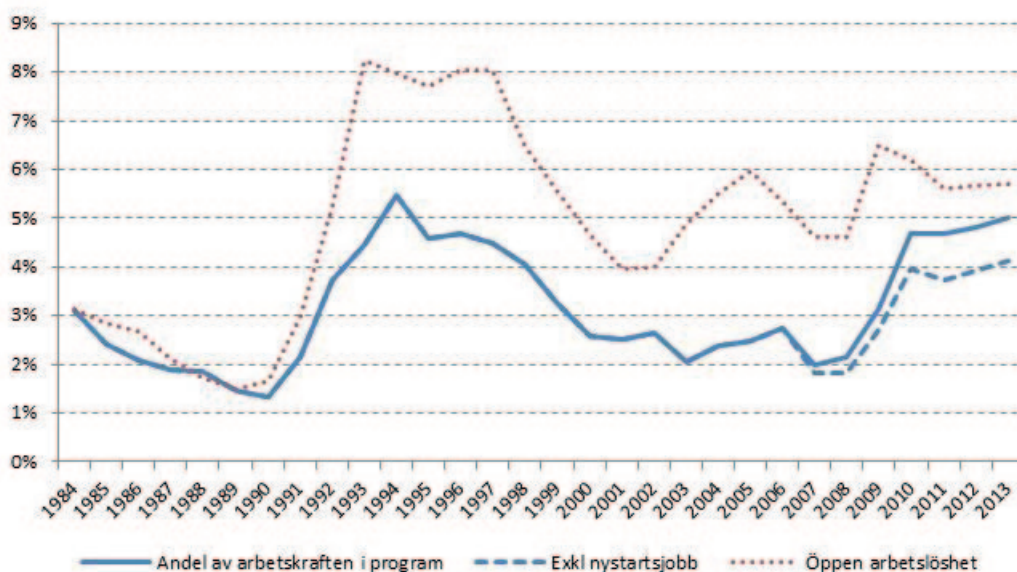
### ***Snabb fördubbling av andelen av arbetskraften i program<sup>1</sup>***

På tvärs med regeringens ambitioner har antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program ökat mycket kraftigt under åren efter finanskrisen. Mellan 2008 och 2010 ökade andelen av arbetskraften (16-64 år) i program från 2 till 4 procent, nästan 5 procent med nystartsjobben inkluderade.<sup>2</sup> Idag är deltagarvolymen i nivå med vad den var under 1990-talet, och dubbelt så hög som den var under större delen av 2000-talets första årtionde.

Sedan början av 1990-talet har andelen programdeltagare av det totala antalet arbetslösa varit fallande. Den utvecklingen har vänt under senare år. Det syns i diagram 6 genom det minskade gapet mellan den öppna arbetslösheten och andelen av arbetskraften i program. Sett till antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program har vi idag en omfattningsrik arbetsmarknadspolitik.

**Diagram 6. Andel av arbetskraften i arbetsmarknadspolitiska program 1992-2013\***

Andel deltagare i arbetsmarknadspolitiska program av arbetskraften (16-64 år)



KÄLLA: Arbetsförmedlingen, SCB/AKU och egna beräkningar

\* kvartal 1-3 2013

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

<sup>2</sup> Subventionerad anställning genom nystartsjobb är en arbetsmarknadspolitisk insats med en särskild ställning. De är utformade som en rättighet för individer som uppfyller målgruppskriterierna och föregås inte av behovsprövning genom arbetsmarknadspolitisk bedömning av Arbetsförmedlingen.

### **Omläggningen av arbetsmarknadspolitiken 2007**

Den inriktning som slogs fast i den borgerliga regeringens första budget efter regeringsskiftet 2006 innebar en genomgripande omläggning av arbetsmarknadspolitiken. Omfattande neddragningar av de arbetsmarknadspolitiska programmen och stora förändringar av arbetslöshetsförsäkringen presenterades som delar i ett ”brett jobbprogram”, som i övrigt bland annat omfattade nedsatta arbetsgivaravgifter för olika grupper på arbetsmarknaden och sänkt skatt på arbetsinkomster genom införandet av jobbskatteavdraget.

Den borgerliga regeringen kritiserade den tidigare regeringen för att ha expanderat de arbetsmarknadspolitiska programmen i syfte att minska den öppna arbetslösheten. För mycket tid och resurser ansågs ha satsats på att administrera olika program. Inläsningseffekter av programdeltagande kritiserades. Inriktningen skulle istället vara att öka sökintensiteten. De arbetsmarknadspolitiska resurserna skulle inriktas på matchning, det vill säga sammanförandet av arbetssökande och arbetsgivare med rekryteringsbehov, samt förbättrad kontroll och ökad konkurrens genom så kallade kompletterande aktörer (Prop. 2006/07:1).

”Den viktigaste uppgiften för arbetsförmedlingen skall vara att matcha arbetssökande med lediga jobb i stället för att förmedla arbetsmarknadspolitiska program.” (Prop. 2006/07:1, uo 13, s 75).

Som en del i att förbättra arbetet med matchning framhövdes vikten av att utöka och fördjupa de personliga kontakterna mellan arbetssökande och förmedling. Program skulle inriktas på sökande som står längst ifrån arbetsmarknaden och program ”som visat sig mest effektiva”.

En rad arbetsmarknadspolitiska program avskaffades, till exempel allmänt och förstärkt anställningsstöd, plusjobb och utbildningsvikariat, och volymerna i arbetsmarknadsutbildning och praktikprogram minskades drastiskt. Paraplyprogrammet för långtidsarbetslösa, den så kallade aktivitetsgarantin, avskaffades och två nya garantiprogram sattes på plats; jobb- och utvecklingsgarantin för långtidsarbetslösa och jobbgarantin för ungdomar. Nystartsjobben, konstruerade som en rättighet för individer som uppfyller målgruppskriterierna, infördes istället för de avskaffade anställningsstöden.

Omläggningen av arbetsmarknadspolitiken bär tydliga kännetecken av den policyinriktning som sedan 1990-talet fått ökat inflytande världen över och som går under benämningen *workfare*, *welfare-to-work* eller *work-first*. Denna inriktning hade även före 2007 haft inflytande över svensk arbetsmarknadspolitik, men den borgerliga regeringens omläggning innebar en påtaglig kursändring i enlighet med *workfare*-tänkandet. Kännetecknande är till exempel:

- Tidiga anvisningar att söka alla slags jobb, vilket bland annat tar sig uttryck i regeringens slopande av den så kallade 100-dagarsregeln som innebar en rätt att under den inledande tiden i arbetslöshet begränsa sitt sökområde yrkesmässigt och geografiskt.
- Obligatoriskt deltagande i program kombinerat med sänkt ersättningsnivå, vilket syns genom jobb- och utvecklingsgarantin dit alla arbetssökande anvisas efter 300 dagars arbetslöshet (450 dagar för sökande med försörjningsansvar) och som innebär en sänkning av ersättningen.
- Starkt fokus på jobbsökaraktiviteter såsom jobbsökarkurser och karriärplanering, vilket syns genom neddragningarna av program med utbildningsinnehåll samt genom innehållet i garantierna.
- Starkt fokus på lönesubventioner, vilket syns genom etablerandet av nystartsjobb men också genom nedsatta arbetsgivaravgifter för stora grupper.

I grunden för policyinriktningen, som ligger nära det som kommit att kallas *aktiveringspolitik*, finns en syn på arbetslöshet som tydligt sätter individen i centrum. Arbetslöshet ses som en följd av individers obenägenhet att söka arbete och stärka sin anställningsbarhet. Denna obenägenhet måste stävjas genom ekonomiska incitament, sanktioner och arbetskrav (se t ex Bengtsson & Berglund, 2012; Olofsson & Wadensjö, 2009). Synsättet sammanfattas väl genom regeringens syn på arbetslöshetsförsäkringen:

”... en alltför generös arbetslöshetsförsäkring leder till ökad arbetslöshet genom att den minskar sökaktiviteten och skapar ett tryck uppåt på lönerna.” (Prop. 2010/11:1, uo 14, s 34)



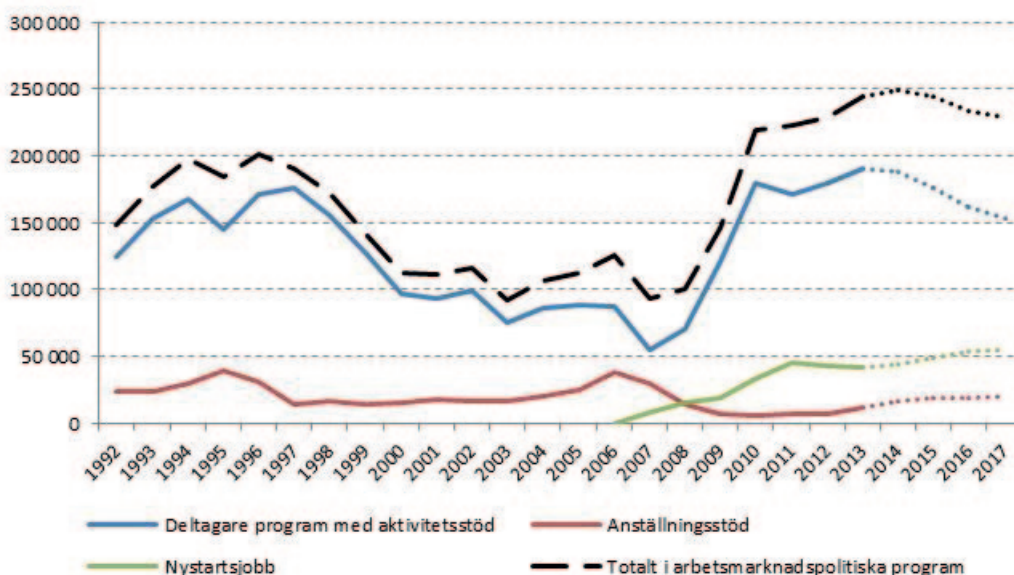
## Rekordmånga i arbetsmarknadspolitiska program

Under 2013 uppgår antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program till drygt 240 000 personer i genomsnitt per månad, med nystartsjobben inräknade. Det är en rekordhög nivå. Den stora ökningen skedde åren 2009 och 2010 då antalet inskrivna i program med aktivitetsstöd<sup>3</sup> närapå fördubblades två år i rad och nystartsjobben ökade kraftigt.

Antalet deltagare i program med aktivitetsstöd uppgår under 2013 till omkring 190 000 i genomsnitt per månad. Det kan jämföras med åren efter 1990-talskrisen när det högsta antalet deltagare uppgick till knappt 177 000 under 1997. Antalet i anställningsstöd uppgår under 2013 till knappt 11 000 i genomsnitt per månad, vilket är en historiskt sett mycket låg nivå. Det genomsnittliga antalet i nystartsjobb per månad uppgår till drygt 42 000.

**Diagram 7. Antal i program med aktivitetsstöd, arbete med anställningsstöd samt nystartsjobb 1992-2013 samt prognos 2014-2017**

Deltagare per månad i årsgenomsnitt



KÄLLA: Arbetsförmedlingen, Prop. 2013/14:1 uo 14

Utvecklingen kan tolkas som en medveten satsning på den aktiva arbetsmarknadspolitiken, i syfte att möta den växande arbetslösheten. Det är också den tolkning som regeringen vill göra gällande. I budgetpropositionen för 2010 konstaterar regeringen att den ”återupprättat en traditionell svensk arbetsmarknadspolitik” (Prop. 2009/10:1 uo14, sid 46).

## Garantierna dominerar fortsatt

Det är framförallt de så kallade garantiprogrammen, jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar, som har vuxit. Mellan 2008 och 2010 ökade antalet deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin, dit arbets sökande normalt anvisas efter cirka 14 månaders arbetslöshet, med nästan 90 procent. På två år närapå för-

<sup>3</sup> Eller utvecklingsersättning för den som fyllt 18 år men inte 25, som deltar i program med aktivitetsstöd men som inte uppfyller villkoren för a-kassa.

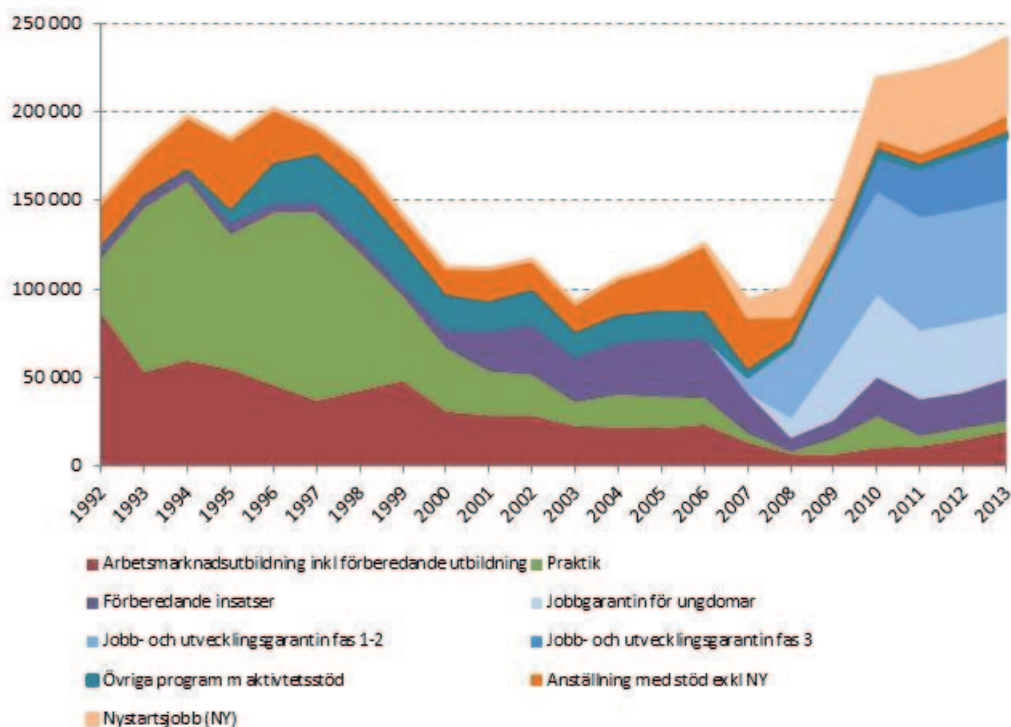
dubblades alltså antalet inskrivna i garantin. Under samma period växte jobbgarantin för ungdomar, dit arbets sökande i åldern 16 till 24 år normalt anvisas efter tre månaders arbetslöshet, med 40 procent.

Jobb- och utvecklingsgarantin har också under åren efter 2010 fortsatt att växa och 2013 uppgår antalet deltagare till nästan 98 000 personer i genomsnitt per månad. Sedan 2011 är det fas 3, den så kallade sysselsättningsfasen<sup>4</sup>, som har svarat för hela ökningen. År 2013 är det nästan 34 000 personer i genomsnitt per månad som befinner sig i fas 3.

Jobbgarantin för ungdomar har efter 2010 minskat något i storlek. Under 2013 uppgår antalet deltagare i jobbgarantin för ungdomar till knappt 38 000 personer i genomsnitt per månad. Minskningen förklaras delvis av att ungdomar efter 15 månader flyttas över till jobb- och utvecklingsgarantin.

**Diagram 8. Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program 1992-2013\***

Deltagare per månad i årsgenomsnitt



KÄLLA: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar  
\* kvartal 1-3 2013

***Fler unga, kortutbildade, funktionsnedsatta och utrikes födda i jobb- och utvecklingsgarantin***

Antalet unga i jobb- och utvecklingsgarantin fortsätter att öka och idag utgör inskrivna i åldern 18 till 24 år en femtedel av alla deltagare i garantins första två faser. Drygt 400 ungdomar befinner sig i fas 3, vilket är en ökning med nästan 40 procent jämfört med för ett år sedan. Detta trots att Arbetsförmedlingen under 2012 beslutat om nolltolerans för unga i fas 3 (Arbetsförmedlingen 2013h).

<sup>4</sup> Fortsättningsvis används begreppet "fas 3", det är också det begrepp som används i förordning (2007:414) som reglerar jobb- och utvecklingsgarantin.

Sammansättningen av deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin visar också att utrikes födda blir allt fler i programmet. Av deltagarna i garantins första två faser är en dryg tredjedel födda utanför Sverige och gruppen har vuxit med 12 procent under det senaste året. Ännu större har ökningen av antalet utrikes födda i fas 3 varit och gruppen utgör en växande andel av det totala antalet inskrivna.

I jobb- och utvecklingsgarantin syns även en ökning av antalet inskrivna som har en funktionsnedsättning. Andelen deltagare med funktionsnedsättning i garantins första två faser uppgår till 27 procent. I fas 3 utgör gruppen hela 36 procent.

När deltagarna i jobb- och utvecklingsgarantin betraktas utifrån utbildningsnivå är bilden relativt statisk mellan 2012 och 2013. Varannan deltagare har gymnasiet som högsta utbildningsnivå. Det syns dock en liten ökning av andelen i fas 1 och 2 som endast har förgymnasial utbildning. Gruppen utgör omkring en tredjedel av deltagarna i garantin.

***Ökade andelar män och inskrivna med funktionsnedsättning i jobbgarantin för ungdomar***

Det är främst unga män som går in i jobbgarantin för ungdomar. Andelen män utgör nu nära 60 procent. Statistiken över deltagarnas sammansättning visar också att deltagarnas genomsnittliga utbildningsnivå ökar, det är unga med eftergymnasial utbildning som nu går in i garantin. I garantin för unga syns också en ökning av personer med funktionsnedsättning, som ökar både i antal och som andel av de inskrivna.

**Tabell 1. Sammansättning av deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin (JOB) och jobbgarantin för ungdomar (UGA) samt förändring av antal deltagare i respektive grupp**

Deltagare per månad i genomsnitt, som andel av samtliga samt förändring av antalet deltagare i respektive grupp mellan de två perioderna

Tertial 1, 2012 och 2013

	JOB fas 1-2			JOB fas 3			UGA		
	2012	2013	Förändring av antal deltagare 2012/2013 i procent	2012	2013	Förändring av antal deltagare 2012/2013 i procent	2012	2013	Förändring av antal deltagare 2012/2013 i procent
<b>Kön</b>									
Kvinnor	47	47	-2	48	46	+9	44	41	-7
Män	53	53	-2	52	54	+17	56	59	+6
<b>Åldersgrupp</b>									
18-24	20	21	+5	1	1	+39	-	-	-
25-34	18	19	+3	10	11	+26	-	-	-
35-44	18	18	-1	19	18	+10	-	-	-
45-54	22	22	-3	31	31	+13	-	-	-
55-59	11	10	-10	19	19	+15	-	-	-
60-	10	9	-16	20	19	+8	-	-	-
<b>Utbildningsnivå</b>									
Förgymnasial	29	30	+2	32	32	+13	19	19	-3
Gymnasial	52	50	-5	47	47	+14	76	76	+/-0
Eftergymnasial	19	20	+/-0	21	21	+13	5	6	+13
<b>Funktionsnedsättning</b>									
Ej funktionsnedsättning	75	73	-5	64	64	+14	93	91	-2
Funktionsnedsättning	25	27	+6	36	36	+13	7	9	+23
<b>Födelseregion</b>									
Sverige	69	65	-8	69	66	+10	85	85	+/-0
Utrikes	30	35	+12	31	34	+21	15	15	+3
<b>Total förändring av antalet deltagare</b>			<b>-2</b>			<b>+13</b>			<b>+/-0</b>

KÄLLA: Arbetsförmedlingen

### Främst förberedande insatser utanför garantierna

Mer än 70 procent av alla som deltar i program med aktivitetsstöd befinner sig i garantiprogrammen och så har det sett ut sedan 2008. Utanför garantierna har programplatserna hållits på en låg nivå.

Den största andelen av programplatserna utanför garantierna utgörs av olika typer av förberedande insatser. Den ökning av antalet programplatser utanför garantierna som syns 2010 (se tabell 2) beror främst på att antalet platser i olika slags förberedande insatser mer än fördubblades mellan 2009 och 2010. Ökningen speglar framförallt införandet av programmet arbetslivsintroduktion den 1 januari 2010, ett särskilt program för personer som efter långvarig sjukfrånvaro utförsäkrats ur sjukförsäkringen. Men även övriga förberedande insatser ökade kraftigt, om än från låga nivåer. Antalet deltagare i det som kallas aktiviteter inom vägledning och platsförmedling fördubblades och deltagare i fördjupad kartläggning och vägledning mångdubblades.

Platserna i praktik ökade kraftigt under 2009 och 2010. Fler platser i praktik var tillsammans med resurser för förstärkta coachningsinsatser och förstärkningar av

nystartsjobben regeringens sätt att inom arbetsmarknadspolitiken möta konjunkturnedgången (Prop. 2008/09:97). Ökningen av antalet deltagare i praktik var dock temporär och redan 2011 sjönk antalet deltagare kraftigt.

Antalet platser i utbildning utanför garantierna ökade med 60 procent mellan 2009 och 2010, vilket till största del berodde på att platser tillfördes i den förberedande utbildningen. Istället för att satsa på arbetsmarknadsutbildning har regeringen valt att betona vikten av att stimulera arbetssökande i behov av utbildning att söka sig till det reguljära utbildningsväsendet (Prop. 2009/10:1). Strategin med att föra över utbildning av arbetslösa till det reguljära utbildningsväsendet har bland annat motiverats av kostnadsskäl (TT 2010).

**Tabell 2. Sökande i program med aktivitetsstöd 2007-2013**

Utanför och inom garantierna, genomsnitt per månad

	Antal utanför garantierna	Andel (%) utanför garantierna	Antal inom garantierna	Andel (%) inom garantierna	Totalt
2007	45 823	83	9 172	17	54 995
2008	18 496	26	52 304	74	70 800
2009	28 687	24	91 930	76	120 617
2010	55 243	31	124 527	69	179 769
2011	41 099	24	129 868	76	170 967
2012	44 788	25	134 857	75	179 645
2013 (kv1-3)	53 168	28	135 391	72	188 560

KÄLLA: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar

Sammanfattningsvis döljer sig mycket lite av konjunkturanpassning bakom den kraftiga ökningen av deltagande i program med aktivitetsstöd sedan 2008. Ökningen av antalet programdeltagare har till största del skett som en konsekvens av det stora antalet långtidsarbetslösa som har gått in i garantiprogrammen. Deltagande i dessa program styrs av inskrivningstiden vilket innebär att den växande arbetslösheten inneburit en automatisk ökning av programvolymen.

### Inriktningen ligger fast

Inriktningen för arbetsmarknadspolitiken ligger i huvudsak fast för 2014. Vad som kan ses som en kursändring är att resurser styrs från program med aktivitetsstöd till anställningsstöd. Det särskilda anställningsstödet förlängs från 12 månader till 24 och det förstärkta handledarstödet till arbetsgivare som anställer en person ur fas 3 permanentas. Regeringens målsättning är att fler ska lämna jobb- och utvecklingsgarantin för anställning med anställningsstöd. Programinsatserna utanför garantierna hålls fortsatt tillbaka (Prop. 2013/14:1, uo 14).

Enligt regeringens prognos kommer antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program att öka något under 2014 för att därefter minska. Antalet deltagare i program med aktivitetsstöd kommer att minska redan under 2014 för att 2017 närma sig 150 000. Antalet personer i anställningsstöd förväntas öka kraftigt, från 11 400 i genomsnitt per månad under 2013 till 17 000 i genomsnitt per månad under 2014 och fortsatt till omkring 20 000 åren 2015-2017 (se diagram 5 tidigare i detta avsnitt). Prognosen speglar förhoppningen om att arbetssökande ska lämna jobb- och utvecklingsgarantin för anställning med särskilt och förstärkt anställningsstöd.

Antalet personer i nystartsjobb har sedan införandet 2007 varit som högst 2011 då mer än 45 500 personer i genomsnitt per månad befann sig i en anställning med

subventionen som ges genom skattekreditering. Under 2012 och 2013 har antalet varit något lägre, omkring 42 000. I sin prognos för utbetalningar de kommande åren gör Arbetsförmedlingen bedömningen att antalet deltagare i nystartsjobb kommer att öka för att 2017 uppgå till i genomsnitt 55 500 personer per månad (Arbetsförmedlingen 2013e).

### 3. Arbetsmarknadspolitikens innehåll

Som konstaterats är den aktiva arbetsmarknadspolitikerna idag mycket omfattande, sett till antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program. I detta avsnitt ges en bild av den aktiva arbetsmarknadspolitikens innehåll.

#### Vad gör deltagarna i garantierna?

Det är som sagt garantiprogrammen som helt dominerar arbetsmarknadspolitikerna. Sju av tio som deltar i program med aktivitetsstöd befinner sig i någon av de två garantierna. Vad garantierna innebär för de inskrivna säger därför en hel del om innehållet i den aktiva arbetsmarknadspolitikerna i stort.

Jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar är så kallade ramprogram som omfattar en rad olika aktiviteter. Båda garantierna bygger på en inledande period som består av vad som är att betrakta som renodlade förmedlingsinsatser:

- I jobb- och utvecklingsgarantin gäller att den inledande fasen som omfattar längst 150 dagar med aktivitetsstöd (cirka sju månader) ska innehålla kartläggning, jobbsökaraktiviteter med coaching och förberedande insatser av vägledande, orienterande eller rehabiliterande karaktär. I Arbetsförmedlingens handläggarstöd ges exempel på vad de förberedande insatserna kan vara, det handlar till exempel om intressetest, yrkesvalstest och studiebesök på arbetsplatser (Arbetsförmedlingen 2013a).
- I jobbgarantin för ungdomar ska garantins inledande tre månader i normalfallet innehålla fördjupad kartläggning, studie- och yrkesvägledning samt jobbsökaraktiviteter med coaching.

Efter den inledande tiden i garantierna ska andra slags insatser erbjudas. I jobb- och utvecklingsgarantins fas 2 ska deltagare utöver förmedlingsinsatser få del av arbetsplatsförlagda aktiviteter såsom arbetspraktik och arbetsträning. I jobbgarantin för ungdomar ska förmedlingsinsatserna kombineras med arbetspraktik, utbildning, stöd till start av näringsverksamhet och arbetslivsinriktad rehabilitering.

Hur strikta gränserna mellan olika perioder i garantierna är i praktiken är samtidigt oklart. Arbetsökande i jobb- och utvecklingsgarantin verkar kunna erbjudas fas 2-aktiviteter direkt efter kartläggning vid inträdet i fas 1 (Martinsson & Sibbmark 2010). På samma sätt uppges insatserna inom jobbgarantin för ungdomar inte vara låsta vid de tidsintervall som finns. Ett tidigt beviljande av insatser som praktik och utbildning motiveras av rådande arbetsmarknadsläge (Arbetsförmedlingen 2013b).

För jobb- och utvecklingsgarantins första två faser gäller också att deltagarna ska kunna ta del av förmedlingens hela programutbud, till exempel arbetsmarknadsutbildning.

#### **Jobsökande med coach vanligaste aktiviteten i jobb- och utvecklingsgarantins fas 1 och 2**

Den absolut vanligaste aktiviteten för deltagare i jobb- och utvecklingsgarantins fas 1 och 2 är den som kallas *jobbsökaraktivitet med coaching*. Insatsen ges hos Arbetsförmedlingen eller en kompletterande aktör och ska ge ett individuellt stöd

till deltagaren så att hon eller han ”kan söka arbete på ett aktivt och medvetet sätt mot ett tydligt formulerat mål”. Syftet är att ”utveckla deltagarens färdigheter i att söka jobb”, som Arbetsförmedlingen beskriver det i sitt handläggarstöd (Arbetsförmedlingen 2013a).

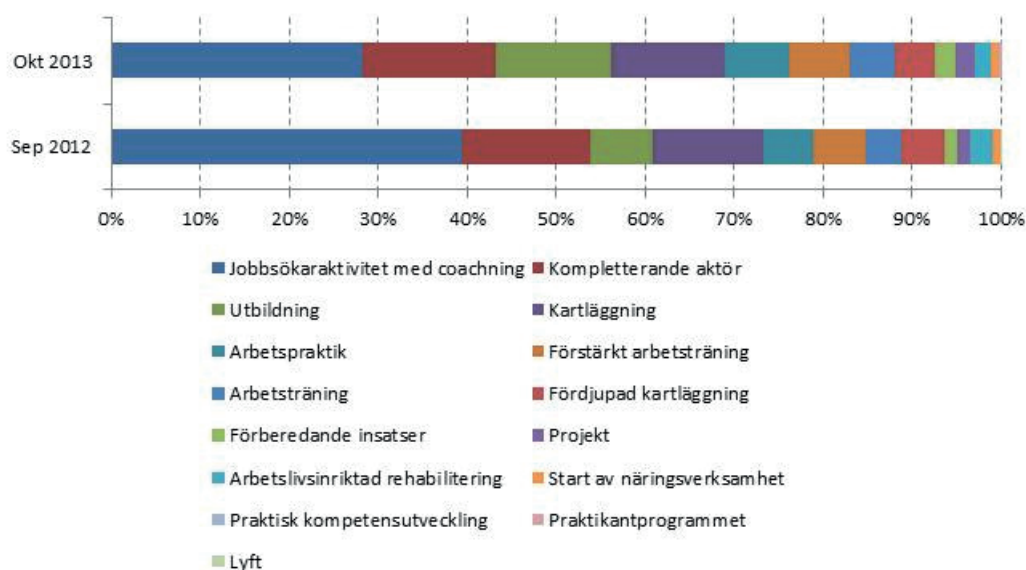
Jobbsökaraktivitet med coachning utgör närapå en tredjedel av alla registrerade aktiviteter i fas 1 och 2 för de deltagare som inte genom arbete eller av andra skäl är förhindrade att delta i aktiviteter. Jämfört med drygt ett år tidigare är jobbsökaraktiviteter numera något mindre dominerande. Aktiviteter som utbildning, praktik och arbetsträning har blivit vanligare.

#### **Varannan aktivitet i jobbgarantin för ungdomar är jobbsökaraktivitet med coachning**

Även i jobbgarantin för ungdomar är det *jobbsökaraktivitet med coachning* som är den absolut vanligaste aktiviteten. Aktiviteten utgör nära 40 procent av alla registrerade aktiviteter i garantin för de deltagare som inte genom arbete eller av andra skäl är förhindrade att delta i aktiviteter. Precis som i jobb- och utvecklingsgarantin har aktiviteten blivit något mindre dominerande till förmån för ökade inslag av framför allt utbildning och praktik, men den är fortfarande den i särklass vanligaste.

#### **Diagram 9. Aktiviteter i jobb- och utvecklingsgarantins (JOB) fas 1-2**

Registrerade aktiviteter oktober 2013 och september 2012, deltagare som inte genom arbete eller av andra skäl är förhindrade att delta i aktiviteter

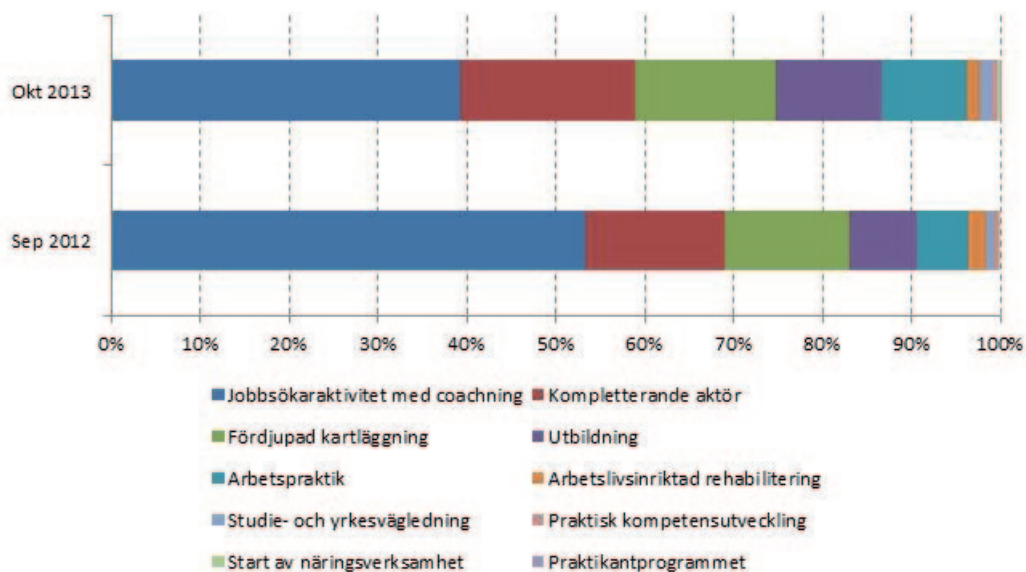


KÄLLA: Arbetsförmedlingens registerdata och egna beräkningar  
 NOT: En deltagare kan befinna sig i flera aktiviteter samtidigt.



### Diagram 10. Aktiviteter i jobbgarantin för ungdomar (UGA)

Registrerade aktiviteter oktober 2013 och september 2012, deltagare som inte genom arbete eller av andra skäl är förhindrade att delta i aktiviteter



KÄLLA: Arbetsförmedlingens registerdata och egna beräkningar

NOT: En deltagare kan befinna sig i flera aktiviteter samtidigt.

#### Oklart vad sökande gör hos kompletterande aktör

I båda garantierna är deltagande hos *kompletterande aktör* den näst vanligaste registrerade aktiviteten. Det är Arbetsförmedlingen som efter en behovsbedömning anvisar deltagare till en kompletterande aktör. Att delta i aktiviteter hos en kompletterande aktör ska vara frivilligt, men denna frivillighet är sannolikt liten i praktiken. Om de insatser som ska ges hos den kompletterande aktören ingår i individens handlingsplan får det givetvis konsekvenser för rätten till ersättning för den deltagare som inte deltar (Martinsson & Sibbmark 2010).

I jobb- och utvecklingsgarantins första två faser utgör det som registreras som deltagande hos kompletterande aktör 15 procent av alla registrerade aktiviteter. I jobbgarantin för unga utgör andelen 20 procent. Vad deltagare faktiskt gör hos en kompletterande aktör är dock svårare att få några insikter om. Enligt Martinsson och Sibbmark (2010) innebär denna aktivitet i jobb- och utvecklingsgarantin huvudsakligen jobsökaraktiviteter och handledning. Det verkar rimligt mot bakgrund av att kompletterande aktörer är aktuella inom fas 1 som har absolut tyngdpunkt på jobsökaraktiviteter. I jobbgarantin för ungdomar kan deltagaren ta del av samtliga slags aktiviteter som ryms inom garantin.

Att insynen i vad deltagare gör hos kompletterande aktörer är bristfällig verkar också vara uppfattningen bland Arbetsförmedlingens handläggare. I Statskontorets granskning av orsaker till långtidsinskrivning framkommer ur intervjuer med arbetsförmedlare en beskrivning av arbetssökandes tid hos kompletterande aktörer som "ett svart hål". Trots riktlinjer om slutredovisning efter tid hos kompletterande aktör beskrivs kommunikationen som bristfällig (Statskontoret 2013). Om den bilden stämmer innebär det att insatser för arbetssökande inte kan följas upp och att nya insatser riskerar att ges utan kunskap om vilka aktiviteter den arbetssökande redan tagit del av.

### **Lite av rustande insatser för långtidsinskrivna**

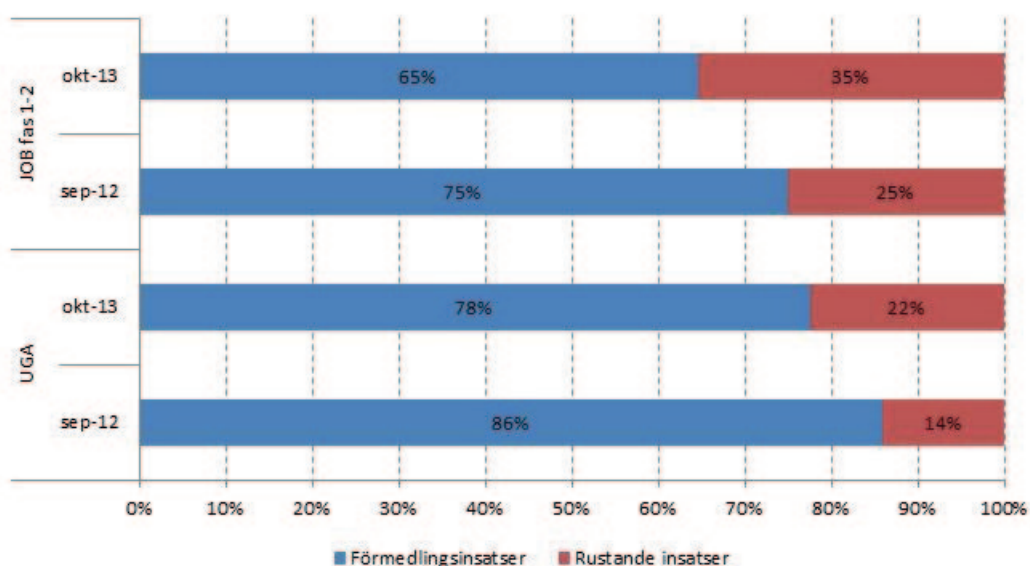
Sammantaget är det 65 procent av de registrerade aktiviteterna för deltagare i jobb- och utvecklingsgarantins första två faser som består av vad som är att se som förmedlingsverksamhet. Det handlar om jobsökaraktiviteter genom kartläggning, coaching och förberedande insatser som syftar till att kartlägga, vägleda och orientera eller på andra sätt utreda den enskildes förutsättningar för arbete. En dryg tredjedel av aktiviteterna är att betrakta som rustande – praktik av olika slag, utbildning, stöd för start av egen näringsverksamhet och vissa förberedande insatser som syftar till att förbereda för deltagande i andra program.

I jobbgarantin för ungdomar består 78 procent av de registrerade aktiviteterna av förmedlingsinsatser och 22 procent av insatser som är att betrakta som rustande, varav utbildning är den vanligaste.

Jämfört med drygt ett år tidigare har de rustande insatserna ökat i båda garantierna. Fler får del av insatser som utbildning och praktik. Fortfarande är emellertid bilden tydlig; det är insatser för att stödja deltagarna i jobsökandet som främst ges, inte insatser som syftar till att rusta för arbete. I båda garantierna finns också deltagare utan någon registrerad aktivitet.

### **Diagram 11. Andel förmedlingsinsatser och rustande insatser av registrerade aktiviteter i jobb- och utvecklingsgarantins (JOB) fas 1-2 samt jobbgarantin för ungdomar (UGA)**

Fördelning av aktiviteter oktober 2013 och september 2012, deltagare som inte genom arbete eller av andra skäl är förhindrade att delta i aktiviteter



KÄLLA: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar  
Not: Inskrivna kan delta i flera aktiviteter samtidigt.

### **Tre av tio till fas 3 utan att ha tagit del rustande insatser**

Att det är jobsökaraktiviteter som står i centrum i jobb- och utvecklingsgarantins första två faser påvisas också av Liljeberg m.fl. (2013) som med hjälp av Arbetsförmedlingens registerdata har studerat vad alla de drygt 250 000 deltagarna i garantin sedan starten 2007 och fram till och med april 2012 gjort inom ramen för programmet. Medan stora andelar tagit del av kartläggning och jobsökaraktivite-

ter med coachning var andelarna som deltagit i arbetsplatsförlagda aktiviteter betydligt mindre.

Studien visar också att tre av tio deltagare i fas 3 har gått igenom fas 1 och 2 utan att alls ta del av de arbetsplatsförlagda aktiviteter som ska skilja fas 2 från fas 1, och som är att betrakta som potentiellt rustande insatser. Majoriteten av deltagarna i fas 3 under den studerade perioden hade inte heller deltagit i praktik eller arbetsmarknadsutbildning innan de gick in i jobb- och utvecklingsgarantin. Det tycks med andra ord vara en stor grupp som går in i fas 3 utan att alls ha fått del av rustande insatser under sin mycket långa tid som inskrivna vid Arbetsförmedlingen.

#### ***Sex av tio upplever inte att de får tillräcklig hjälp i fas 1 och 2***

Liljeberg m.fl. (2013) har också genomfört enkäter med deltagare i fas 3 och ställt frågor om garantins första två faser. Resultatet visar att sex av tio deltagare i fas 3 *inte* tycker att de fått tillräcklig hjälp att söka arbete eller hitta praktikplatser under fas 1 och 2. Precis som Liljeberg m.fl. (2013) pekar på skulle en utökad hjälp med arbetsgivarkontakter och fler arbetsplatsförlagda aktiviteter tidigt i garantin sannolikt kunna motverka att så många deltagare som idag går vidare in i fas 3. Möjlighet till arbetspraktik eller subventionerad anställning har goda effekter för arbetslösas möjligheter att ta sig till arbete (Forslund & Vikström 2011).

#### ***Fortsatt låg aktivitet i garantierna***

Aktivitetsnivån i garantierna ska täcka deltagarnas hela arbetsutbud, med eget jobbsökande inkluderat. En låg aktivitetsnivå har dock varit ett problem i garantierna sedan start. Våren 2013 var det genomsnittliga antalet timmar i aktivitet i jobb- och utvecklingsgarantins första två faser 17 timmar per vecka. Det är en ökning jämfört med tidigare, men fortfarande långt ifrån den uttalade ambitionen. Andelen som uppger att de under den senaste veckan inte varit sysselsatta i någon aktivitet uppgår till 28 procent. Det är alltså mer än var fjärde deltagare i jobb- och utvecklingsgarantins första två faser som uppger att de inget gör (Arbetsförmedlingen 2013h).

Bilden för jobbgarantin för ungdomar ser likadan ut, det genomsnittliga antalet timmar i aktivitet uppgick under våren 2013 till 17 timmar och en fjärdedel (24 procent) av deltagarna uppger att de under den senaste veckan inte varit sysselsatta i någon aktivitet alls (Arbetsförmedlingen 2013h).

När det gäller behovet av att öka aktivitetsnivån är regeringens svar att Arbetsförmedlingen ska använda förvaltningsresurserna mer effektivt (Prop. 2013/14:1). Samtidigt får Arbetsförmedlingen mindre resurser. Den temporära förstärkningen av förvaltningsanslaget som gjordes 2012 och 2013 har enligt myndigheten varit avgörande för att öka aktivitetsnivån i garantierna. Fler handläggare har arbetat med garantiprogrammen, vilket resulterat i färre arbetssökande per handläggare och en ökad kontakt mellan arbetssökande och handläggare. Arbetsförmedlingen pekar på att arbetssättet riskerar att inte kunna upprätthållas när resurserna nu minskar (Arbetsförmedlingen 2013e).

#### ***Arbete utan lön i fas 3***

Jobb- och utvecklingsgarantins tredje fas följer efter deltagande i garantin under sammanlagt 450 ersättningsdagar (knapp två år). I fas 3 ska den arbetssökande

erbjudas sysselsättning hos anordnare som förmedlas av Arbetsförmedlingen. Deltagaren ska vistas hos en anordnare och där utföra vad som ska vara meningsfulla uppgifter som för henne eller honom närmare arbetsmarknaden. I Arbetsförmedlingens handläggarstöd beskrivs att ”deltagare bör få chans att visa upp sin kompetens och sina ambitioner i så reella arbetsituationer som möjligt” (Arbetsförmedlingen 2013a). Någon tidsgräns för hur länge en person kan delta i fas 3 finns inte. Beslut om placering hos en anordnare ska dock fattas för högst två år i taget.

#### ***Sysselsättning i privat sektor vanligast***

Deltagarna i fas 3 finns i sysselsättning hos drygt 9 300 anordnare.<sup>5</sup> Arbetsgivare med enskilt företag är den vanligaste typen av anordnare och står idag för 40 procent av sysselsättningsplatserna. Det är också hos de enskilda företagen som antalet sysselsättningsplatser ökat mest under senare tid. Den näst vanligaste typen av anordnare är allmännyttiga organisationer som står för 27 procent av alla sysselsättningsplatser (Arbetsförmedlingen 2013h).

En fjärdedel av platserna finns inom näringsgrenen personliga och kulturella tjänster. Vanligast därefter är utbildning och forskning och offentlig förvaltning. Arbetsförmedlingens deltagarundersökning ger en bild av vilka slags arbetsuppgifter deltagarna i fas 3 utför (Arbetsförmedlingen 2013h). De vanligaste är:

- administration (20 procent),
- arbete inom butik, försäljning och service (16 procent),
- vaktmästeri, fastighetskötsel och lokalvård (13 procent) samt
- skola, vård och omsorg (12 procent).

#### ***Sammanblandning av praktik och sysselsättning***

Fas 3 utgör i sin konstruktion en olycklig sammanblandning av praktik och sysselsättning. Denna jobb- och utvecklingsgarantins sista fas etablerades ursprungligen som en icke-reguljär sysselsättning av samhällsnyttig karaktär hos anordnare. Sysselsättningen inom programmet skulle bestå av arbetsuppgifter som annars inte skulle blivit utförda, eller som skulle bidra till att höja kvaliteten i verksamheten. Den 1 september 2011 förändrades detta i och med att reella arbetsuppgifter blev tillåtna inom fas 3. Förändringen gjordes efter hård kritik mot programmet och uppgifter om meningslös sysselsättning.

I sak skulle det kunna ses som positivt att deltagare i fas 3 ska delta i så verkliga arbetsituationer som möjligt. Forskningen ger tydligt stöd åt att arbetsmarknadspolitiska program som mest liknar reguljärt arbete har de mest positiva effekterna för övergång till arbete (Forslund & Vikström 2011). Detta överskuggas dock helt av det faktum att fas 3 innebär att deltagare befinner sig på arbetsplatser under lång tid och utför arbetsuppgifter utan att få lön för arbetet. Utformningen av programmet, i kombination med de svårigheter som finns att kontrollera den sysselsättning som erbjuds av anordnare, har dessutom resulterat i en överhängande risk för att oseriösa anordnare bygger upp eller utökar sin verksamhet och erhåller bidrag från staten för en oavlönad personalstyrka.

---

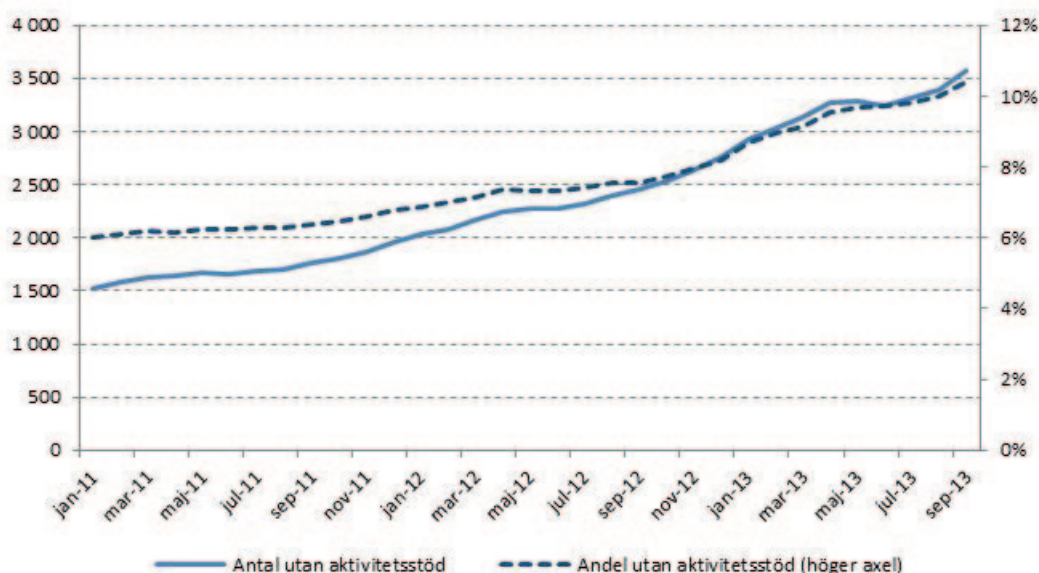
<sup>5</sup> 20 procent av de inskrivna i fas 3 är dock vad som kallas *internt placerade* vilket innebär att de inte är hos en anordnare. Det vanligaste skälet till intern placering är att deltagaren letar plats hos anordnare. Ett annat skäl är att deltagaren deltar i utbildning eller annan programinsats under sin tid som inskriven i fas 3.

För inskrivna som uppfyllt villkoren i arbetslöshetsförsäkringen utges fortsatt aktivitetsstöd under deltagande i fas 3.<sup>6</sup> Till inskrivna som däremot inte tidigare haft ersättning grundad på arbetslöshetsersättning, utan istället aktivitetsstödet grundbelopp, utges dock ingen ersättning alls. Kort sagt jobbar människor inom fas 3 utan att få någon lön för sitt arbete, och utan att heller omfattas av övriga kollektivavtalade villkor.

#### **Var tionde i fas 3 utan ersättning**

Det är i dag var tionde person i fas 3 som står utan aktivitetsstöd. Andelen har vuxit stadigt i takt med det ökade antalet deltagare, och som en spegelbild av den sjunkande andelen arbetslösa som uppbär arbetslöshetsersättning. Denna grupp är hänvisad till annan försörjning, i yttersta fall försörjningsstöd, under tiden de utför arbetsuppgifter hos en anordnare av sysselsättning.

**Diagram 12. Antal och andel deltagare i fas 3 som inte uppbär aktivitetsstöd**  
Januari 2011-september 2013



KÄLLA: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar

#### **Fas 3 leder i liten utsträckning vidare**

Arbetsförmedlingen redovisar en positiv utveckling vad avser antal och andel fas 3-deltagare som lämnar programmet för arbete eller utbildning. Fortfarande ligger dock utflödet på en mycket låg nivå, med hänsyn till att programmet är tänkt att fungera som en väg till reguljär sysselsättning. Under 2012 uppgick det genomsnittliga antalet övergångar i förhållande till antalet deltagare i genomsnitt per månad till 2,5 procent (Arbetsförmedlingen 2013).

Det är få som lämnar fas 3 och dessutom många som återvänder. I sin granskning av jobb- och utvecklingsgarantin konstaterar Liljeberg m.fl. (2013) att cirka 80 procent av alla som börjat fas 3 fortfarande, eller åter, är inskrivna vid Arbetsförmedlingen två år senare. Av dessa har 11 procentenheter en subventionerad an-

<sup>6</sup> Vid inträde i jobb- och utvecklingsgarantin sänks aktivitetsstödet från 80 procent av tidigare dagsförtjänst till 65 procent och denna lägre nivå gäller fortsatt i fas 3.

ställning, men resterande är fortfarande eller åter utan arbete. Sämst chanser att lämna programmet har personer med funktionsnedsättning och utomnordiskt födda. Män lämnar också i mindre utsträckning än kvinnor. Unga lämnar i större utsträckning än andra åldersgrupper.

#### **För lite individuellt stöd**

Statskontoret (2013) konstaterar att insatserna i fas 3 är otillräckliga för att stödja alla arbetssökande som är inskrivna i programmet att ta sig närmare arbete. De inskrivna får för lite individuellt anpassat stöd – inom fas 3 men också innan inträdet i fas 3. Slutsatsen speglar resultaten ur den enkät som Liljeberg m.fl. (2013) genomfört med deltagare i fas 3, där sex av tio uppger att de inte tyckte sig ha fått tillräcklig hjälp innan inträdet i fas 3.

#### **Fler i fas 3 får arbetsmarknadsutbildning**

Från och med maj 2011 är det möjligt för deltagare i fas 3 att få del av arbetsmarknadsutbildning, om det bedöms kunna leda till arbete. Sedan 2013 finns möjlighet för deltagare i fas 3 att också ta del av Arbetsförmedlingens övriga program och insatser. Att deltagare i fas 3 får del av arbetsmarknadsutbildning har blivit vanligare. I april 2013 var det knappt 1 600 deltagare i fas 3 som deltog i antingen yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning eller förberedande utbildning, ungefär 5 procent av alla inskrivna i programmet. Ett år tidigare var andelen cirka 3 procent. Resultaten för 2012 visar att 12 procent av de fas 3-deltagare som tagit del av arbetsmarknadsutbildning hade arbete 90 dagar efter avslutad utbildning. Resterande gick tillbaka till samma eller ny sysselsättningsplats (Arbetsförmedlingen 2013h).

#### **Insatser till arbetssökande utanför garantierna**

Vilket stöd får då arbetssökande innan de träder in i garantiprogrammen? Regeringens linje har varit tydlig; ”inom arbetsmarknadspolitiken ska i princip alla resurser riktas till dem som står längst ifrån arbetsmarknaden” (Prop. 2008/09:1). Även efter att läget på arbetsmarknaden försämrades kraftigt hösten 2008 har insatser för att upprätthålla sökaktiviteten varit starkt prioriterade. Från och med 2012 öppnades dock möjligheten att ge tidiga programinsatser till nyarbetslösa, förutsatt att risken för långvarig arbetslöshet bedömdes som stor (Prop. 2011/12:1).

#### **Förmedling i fokus**

Arbetsförmedlingens grundläggande uppgift, att förmedla kontakt mellan arbetssökande och arbetsgivare, utgör ett viktigt arbetsmarknadspolitiskt redskap. Förmedlingsverksamheten bör ses som en central del i den aktiva arbetsmarknadspolitiken, lika viktig som olika program som

#### **Arbetsförmedlingens arbetssätt sedan 2012**

Arbetsförmedlingen arbetssätt infördes efter uppdrag från regeringen i budgetpropositionen för 2012. För arbetssökande ska det innebära:

- En mer enhetlig inskrivningsprocess.
- Att handläggare med det så kallade bedömningsstödet som grund gör en bedömning av den individuella risken för långvarig arbetslöshet
- Att en individuell handlingsplan ska finnas på plats inom en till fem dagar.
- Att den som bedöms löpa risk för långvarig arbetslöshet ska erbjudas tidiga insatser.
- Fler jobbförslag.
- En förnyad handlingsplan inom fyra månader.
- Tätare personliga möten med arbetsförmedlare.

För deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar ska arbetssättet innebära fler arbetsplatsförlagda aktiviteter.

KÄLLA: Arbetsförmedlingen

syftar till att stärka arbetssökande på arbetsmarknaden. Det handlar om insatser genom vägledning och rådgivning som ger stöd för ett effektivt jobbsökande. Framförallt handlar det om matchning – sammanförandet av arbetssökande och arbetsgivare som vill anställa.

Det är naturligt så att förmedlingsverksamhet kan ha störst effekt i ett bra konjunkturläge, när det finns gott om jobb att söka. Men även i lågkonjunktur förmedlas arbeten och förmedling har därför även då betydelse för att effektivisera matchningen och på så vis hålla friktionsarbetslösheten nere. När läget på arbetsmarknaden är sämre är dock behovet av att komplettera förmedlingsverksamheten med rustande programinsatser större.

#### ***Vikten av personliga möten***

En förutsättning för att Arbetsförmedlingen effektivt ska kunna ge stöd och vägledning i arbetssökandet är att det finns en regelbunden kontakt mellan den arbetssökande och dennes arbetsförmedlare. I forskning finns ett starkt stöd för att personliga möten mellan arbetssökande och arbetsförmedlare har mycket positiva effekter för att öka chanserna till arbete (Hägglund 2009, Maibom Pedersen m.fl. 2012). Maibom Pedersen m.fl. (2012) visar att tidiga och frekventa möten mellan arbetssökande och förmedlare har en stark positiv effekt när det gäller att korta tiden i arbetslöshet. De pekar på en mötesfrekvens motsvarande sex till sju personliga möten under de första 13 veckorna i arbetslöshet, det vill säga personliga möten varannan vecka under de två inledande månaderna i arbetslöshet. De visar också att effekten är långt ifrån lika bra av gruppmöten som av individuella möten, även om de förstnämnda också har positiv effekt.

Arbetsförmedlingen visar också i en uppföljning av personliga möten att arbetssökande som har tätare möten med sin handläggare söker något fler jobb och lägger ner något mer tid på sitt jobbsökande. Enligt Arbetsförmedlingen är också sökande som har tätare möten mer benägna att söka jobb på annan ort (Arbetsförmedlingen 2013d).

Kort sagt är det inom ramen för förmedlingsverksamheten som arbetsförmedlaren lär känna den arbetssökande, vilket är en förutsättning för att identifiera och möta individuella behov. Förutsatt att Arbetsförmedlingen har goda kontakter med arbetsgivare kan förmedlingsverksamheten lägga grunden för en effektiv matchning på arbetsmarknaden. Genom förmedlingsinsatser kan Arbetsförmedlingen kompensera för det faktum att arbetssökande har olika bra kontaktnät, vilket är en viktig funktion för förmedlingen (om vikten av kontakter se t ex Hensvik & Nordström Skans 2013).

En effektiv förmedlingsverksamhet innebär också att stöd kombineras med kontroll. Kontroll av att arbetssökande som uppstår ersättning från arbetslöshetsförsäkringen gör vad de kan för att få ett arbete är avgörande för rättssäkerheten, men också för arbetsmarknadspolitikens legitimitet.

I forskning som tittat på effekter av förmedlingsinsatser syns att den är effektiv, i synnerhet när den kombineras med kontroll. En ökad kontroll blir en naturlig effekt av ett ökat stöd: Den arbetssökande som får träffa en arbetsförmedlare regelbundet för att ta del av exempelvis vägledning deltar naturligt i diskussioner och

utvärderingar av vad hon eller han gör för att komma i arbete. Förmedling och kontroll går med andra ord hand i hand. Samtidigt finns också stöd i forskningen för att ökad kontroll, ett slags villkorat stöd, har positiva effekter (Forslund & Vikström 2011). I en svensk studie<sup>7</sup> av förmedlingsinsatser fanns mest positiva effekter där ökat stöd kombinerades med ökad kontroll (Hägglund 2009).

#### ***Tillfällig ökning av antalet personliga möten***

Det arbetssätt som Arbetsförmedlingen arbetar enligt sedan 2012 ska innebära tätare personliga möten. Från och med 2012 har de personliga mötena mellan arbetssökande och arbetsförmedlare ökat, främst inom garantierna. I jobb- och utvecklingsgarantins fas 1 och 2 ökade det genomsnittliga antalet besök från omkring 0,5 per månad under 2011 och början av 2012 till 0,9 besök i april 2013 (Arbetsförmedlingen 2013h). Samma kraftiga ökning syns inte för öppet arbetslösa. Under 2011 var det genomsnittliga antalet möten per månad 0,78 för en person i öppen arbetslöshet. 2012 hade det genomsnittliga antalet möten stigit till 0,82.

Den ökade mötesfrekvensen har möjliggjorts av en förstärkning av myndighetens förvaltningsanslag. Under 2012 nyanställde Arbetsförmedlingen drygt 2 700 personer, till övervägande del som arbetsförmedlare (Arbetsförmedlingen 2013d). Denna förstärkning har dock varit temporär under åren 2012 och 2013. Enligt Arbetsförmedlingen riskerar besöksfrekvensen att minska under 2014, som en direkt följd av att resurserna krymper (Arbetsförmedlingen 2013e). En minskning av de personliga mötena syns redan under 2013 års senare del, vilket är en följd av att myndigheten börjat minska personalstyrkan.

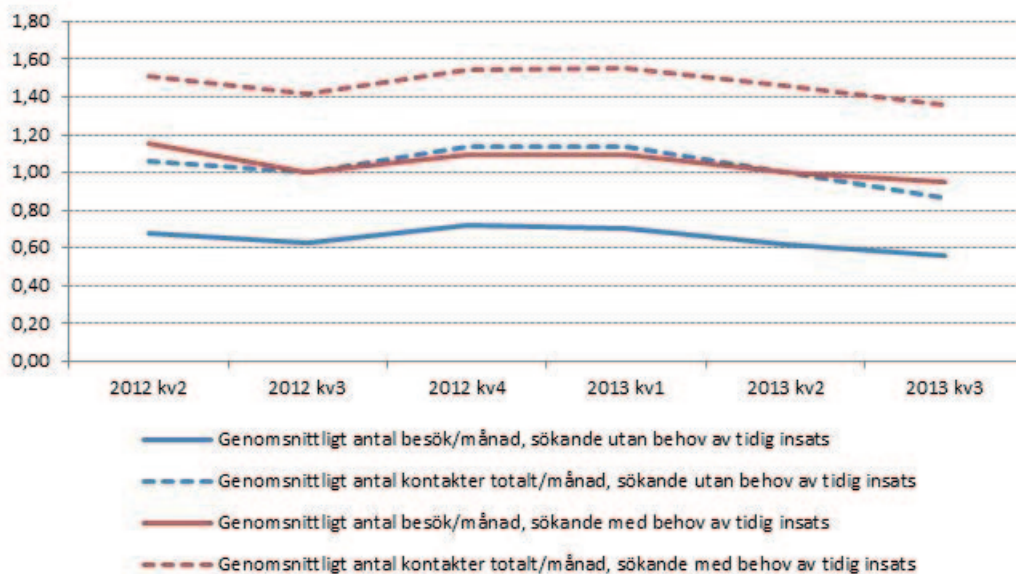
För arbetssökande som vid inskrivning bedömts ha behov av tidiga insatser är antalet besök 0,95 i genomsnitt per månad under tredje kvartalet 2013, jämfört med när det var som högst med 1,16 under andra kvartalet 2012. Det är långt ifrån Arbetsförmedlingens målsättning om två besök per månad för denna målgrupp. För arbetssökande som vid inskrivning *inte* bedömts ha behov av tidiga insatser uppgår det genomsnittliga antalet besök till 0,56 under tredje kvartalet 2013. Även för denna grupp syns en minskad besöksfrekvens under 2013.

---

<sup>7</sup> Experimenten i studien är relativt små varför resultaten bör tolkas med försiktighet. Mer forskning behövs.



**Diagram 13. Personliga besök och kontakter totalt, genomsnitt per månad 2012 kv2-2013 kv3**  
Öppet arbetslösa utifrån om de vid inskrivning har bedömts ha behov av tidig insats eller ej



KÄLLA: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar

#### ***Ett möte varannan månad knappast nog***

Den låga och fallande mötesfrekvensen är oroväckande. För att Arbetsförmedlingen ska kunna bedriva en effektiv matchning krävs att arbetsförmedlare har god kännedom om arbetssökande och kan göra en kvalificerad bedömning av behoven av stöd och insatser. Som nämndes inledningsvis i detta avsnitt finns också gott stöd i forskningen för att förmedlingsinsatser har positiva effekter.

Även den mycket låga besöksfrekvensen för arbetssökande som vid inskrivning inte har bedömts ha behov av tidiga insatser förtjänar ett ifrågasättande. Regeringen betonar vikten av personliga möten för att kontrollera och följa upp arbetssökandet i denna grupp (Prop. 2013/14:1, uo 14). Sökande som inte bedöms ha behov av tidiga insatser har ungefär ett möte varannan månad med sin handläggare. Det är ytterst tveksamt om detta möter de behov av stöd i arbetssökandet som även dessa sökande har. Till viss del kan de fåtaliga mötena kompenseras av kontakter via mejl och telefon, men även när det totala antalet kontakter per månad betraktas ges bilden av svaga band mellan förmedling och arbetssökande.

Den svaga kontakten mellan arbetssökande och förmedlare har också bäring på den pågående diskussionen om förtroendet för Arbetsförmedlingen. I myndighetens egna undersökningar framkommer att den främsta orsaken till att arbetssökande inte anser sig ha förtroende för myndigheten är att de inte tycker att den har något stöd eller hjälp att erbjuda (Arbetsförmedlingen 2013f).

#### ***Tidiga insatser – för sällan och för svaga***

Som en del i det nya arbetssättet har Arbetsförmedlingen sedan 2012 i uppdrag att arbeta med tidiga insatser för att förhindra långvarig arbetslöshet. Regeringen motiverade uppdraget med det försämrade arbetsmarknadsläget (Prop. 2011/12:1, uo 14). Samtidigt fanns en kritik mot att den aktiva arbetsmarknadspolitiken alltför hårt inriktats på insatser sent i arbetslöshet.

Tidiga insatser ska ges till arbetssökande som vid inskrivning bedöms löpa stor risk för långvarig arbetslöshet. Bedömningen vilar till stor del på det så kallade bedömningsstödet som infördes under 2012 och som i korthet innebär en kartläggning av den arbetssökande utifrån ett antal faktorer som bedöms ha betydelse för chanserna till arbete.<sup>8</sup> Bedömningsstödet har med andra ord inneburit en mer strukturerad arbetsmarknadspolitisk bedömning. För arbetssökande som vid inskrivning *inte* bedöms vara i behov av tidiga insatser ska Arbetsförmedlingen i första hand kontrollera och följa upp arbetssökandet.

Enligt regeringen bör de tidiga insatserna huvudsakligen handla om förmedlingsinsatser och en fördjupad uppföljning av den enskildes jobbsökande. Det är de sökande som löper allra störst risk för långtidsarbetslöshet som ska komma ifråga för programinsatser (Prop. 2013/14:1, uo 14). Programinsatserna är med andra ord helt inriktade på arbetslösa som redan står långt ifrån arbetsmarknaden.

#### ***Drygt var tionde nyinskriven har behov av tidig insats***

I september 2013 var det cirka 12 procent av de nyinskrivna öppet arbetslösa som bedömdes ha behov av tidiga insatser. Nivån har legat kring 10 procent sedan bedömningsstödet infördes och fördelningen av kvinnor och män är jämn. Nära hälften av de arbetssökande som bedöms ha behov av tidiga insatser har endast för-gymnasial utbildning (Arbetsförmedlingen 2012, Arbetsförmedlingen 2013i).

#### ***En tredjedel ändå utan insats***

Arbetsförmedlingen har genomfört ett antal stickprovsundersökningar för att följa arbetet med tidiga insatser. Under hösten 2012 och våren 2013 visade dessa att ungefär varannan nyinskriven i behov av tidiga insatser faktiskt hade fått del av det inom tre månader. Som en åtgärd för att förbättra resultatet har myndigheten numera målsattningen att en tidig insats ska påbörjas inom 14 dagar från det att den individuella handlingsplanen har upprättats, vilket ska ha skett inom fem dagar från inskrivning.

Fortfarande visar resultaten att de tidiga insatserna inte kommer alla till del. Under september och oktober 2013 har två större undersökningar genomförts för att följa arbetet med tidiga insatser. I september 2013 var det 55 procent av dem som bedömts ha behov av tidiga insatser som hade fått det inom tre månader. En månad senare hade andelen stigit till 69 procent. Det har alltså skett en kraftig förbättring, och Arbetsförmedlingen förväntar sig fortsatta förbättringar som en följd av att arbetet har skärpts upp (Arbetsförmedlingen 2013i). Fortfarande är det dock en tredjedel av de sökande som bedöms ha behov av tidiga insatser som inte får det inom tre månader.

Att tidiga insatser uteblir beror enligt Arbetsförmedlingen i hälften av fallen på omständigheter som myndigheten inte styr över – den arbetssökande har uteblivit från inbokade besök eller har giltigt förhinder. I hälften av fallen beror det dock på myndighetens egna tillkortakommanden. Enligt myndigheten finns också skillnader mellan olika förmedlingskontor vad gäller de tidiga insatserna (Arbetsförmedlingen 2013i).

---

<sup>8</sup> Faktorerna är: ålder, funktionsnedsättning, födelseland, utbildningsnivå, yrkesgrupp, arbetslöshetshistoria, inskrivningsmånad, arbetslöshetsersättning, erfarenhet i sökt yrke, utbildning i sökt yrke samt hur arbetslösheten ser ut i kommunen.

### ***Hälften program och hälften förstärkt förmedling***

De tidiga insatser som kommer till stånd består till ungefär 50 procent av programinsatser varav förberedande utbildning är vanligast, följt av praktik och rehabiliterande insatser. Till hälften består de av fördjupade förmedlingsinsatser, det vill säga tätare besök hos arbetsförmedlaren (Arbetsförmedlingen 2013i).

Mot bakgrund av att antalet platser i program med aktivitetsstöd kommer att dras ned från och med 2014 lär de tidiga insatserna i form av programdeltagande inte öka, snarare minska. Då nästan hälften av de arbetssökande som bedöms ha behov av tidig insats bara har en förgymnasial utbildning framstår det därför svårt att nå några större framgångar med arbetet med tidiga insatser. För många sökande utan gymnasieutbildning räcker fördjupade förmedlingsinsatser sannolikt inte för att reellt stärka chanserna till arbete, helt enkelt eftersom chanserna till arbete för den som saknar gymnasieutbildning är mycket små.

Det är angeläget att resurser tillförs till programplatser utanför garantierna så att sökande som uppenbart står i behov av kompetenshöjande insatser kan få det, parallellt med fördjupade förmedlingsinsatser. Som enda insats till den som exempelvis saknar gymnasieutbildning riskerar de resurskrävande fördjupade förmedlingsinsatserna att användas ineffektivt.

### ***Arbetssökandes handlingsplaner brister i kvalitet***

Alla arbetssökande ska ha en individuell handlingsplan som gör klart vad som ska göras för att komma i arbete. Planen ska beskriva jobbsökandets inriktning, planerade aktiviteter och den sökandes skyldigheter, och ska tas fram gemensamt av den arbetssökande och arbetsförmedlaren (Förordning 2000:628). I handlingsplanen läggs kort sagt grunden för arbetssökandet. Där klargörs vad som ska göras för att den arbetssökande ska få ett arbete.

Genom de nya regler om aktivitetsrapporter som trädde i kraft den 1 september 2013 har handlingsplanen dessutom givits ökad betydelse.<sup>9</sup> Den ligger till grund för Arbetsförmedlingens granskning av den arbetssökandes månatliga rapportering om vilka aktiviteter hon eller han gjort för att komma i arbete. Vikten av att handlingsplanen kommer till stånd, att den är tydlig samt att den uppdateras har därför förstärkts.

### ***En av fyra arbetssökande uppger att de saknar handlingsplan***

Det har under en längre tid stått klart att Arbetsförmedlingens arbete med de individuella handlingsplanerna inte fungerar som avsett. Arbetsförmedlingen redovisar nu förbättringar, en växande andel nyinskrivna får en handlingsplan inom utsatt tid. För arbetssökande som bedöms ha behov av tidig insats var det under början av 2012 varannan som hade en handlingsplan upprättad inom fem dagar från inskrivning. Tredje kvartalet 2013 har andelen stigit till 67 procent (Arbetsförmedlingen 2013i).

---

<sup>9</sup> Från och med den 1 september 2013 trädde nya regler om kontroll och sanktioner inom arbetslöshetsförsäkringen i kraft. Reglerna innebär bland annat att arbetssökande en gång i månaden ska redovisa sitt jobbsökande till Arbetsförmedlingen i en så kallad aktivitetsrapport. Redovisningen granskas i förhållande till den arbetssökandes individuella handlingsplan. Reglerna implementeras successivt under slutet av 2013.

Samtidigt visar Arbetsförmedlingens egna sökandeundersökningar att en fjärdedel av de inskrivna själva uppger att de inte upprättat någon handlingsplan tillsammans med sin arbetsförmedlare. Andelen som uppger att de saknar handlingsplan har varit större under de senaste åren av hög arbetslöshet, jämfört med tidigare år under 2000-talet.

**Tabell 3. Arbetsökande om individuella handlingsplaner**

Tredje kvartalet respektive år

	Andel som uppger att de <i>inte</i> gjort en handlingsplan tillsammans med sin arbetsförmedlare.	Andel som har en handlingsplan men som uppger att den <i>inte</i> är ett bra stöd.
2003	22	26
2004	19	33
2005	18	28
2006	19	30
2007	18	29
2008	23	22
2009	26	17
2010	26	19
2011	28	20
2012	25	17
2013	26	21

KÄLLA: Arbetsförmedlingens sökandeundersökningar

#### **Förbättrad kvalitet – men arbete kvar att göra**

I sökandeundersökningen får arbetsökande som uppger att de har en handlingsplan frågan om de anser den vara ett bra stöd. En femtedel uppger att de *inte* anser den vara det. Det tyder på brister i planernas innehåll. Här syns dock en förbättring under senare år. Innan 2008 var det omkring en tredjedel av de sökande med handlingsplan som uppgav att den inte var ett bra stöd. De handlingsplaner som kommer till stånd tycks med andra ord hålla högre kvalitet än förr.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) visar att det fortsatt behövs insatser för att förbättra handlingsplanernas kvalitet. När IAF under våren 2013 granskade drygt 650 ärenden för arbetssökande med arbetslöshetsersättning framkom stora skillnader i planernas innehåll. Variationer fanns både ifråga om antal planerade aktiviteter samt inom vilken tidsram dessa skulle utföras av den arbetsökande. Bristerna var också stora när det kom till uppföljning och uppdatering av handlingsplanerna (IAF 2013).

Den ökade betydelse som de individuella handlingsplanerna fått i och med de nya reglerna om aktivitetsrapporter skärper behovet av ett fungerande arbete med planerna. Utan handlingsplaner av god kvalitet riskerar det att bli otydligt hur den arbetssökandes aktiviteter ska bedömas och vad ifrågasättanden av rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen ska baseras på. Rättssäkerheten för arbetssökande sätts på spel. I förlängningen riskerar detta också att skada arbetslöshetsförsäkringens legitimitet.

#### **Handläggares förutsättningar avgör**

Att andelen i Arbetsförmedlingens sökandeundersökning som uppger att de saknar handlingsplan är större under den tid som präglas av hög arbetslöshet pekar på handläggartätheten som en nyckel till förbättring. Att ett stort antal arbetssökande per förmedlare utgör ett hinder för att kunna utföra arbetet med handlingsplanerna

med god kvalitet framkom också i en tidigare granskning av handlingsplanerna (Statskontoret 2004).

### **Översyn av Arbetsförmedlingen**

Under 2014 kommer en statlig utredning göra en bred översyn av Arbetsförmedlingen. Granskningen motiveras med tecken på försämrad matchning på arbetsmarknaden. Regeringen anser att det finns skäl att analysera:

”... om det finns behov av förändringar för att på ett bättre sätt ge stöd till såväl personer som står långt från arbetsmarknaden som personer som är närmare ett jobb men som behöver stöd att finna ett arbete.” (Arbetsmarknadsdepartementet 2013)

LOs utgångspunkt är att det i en översyn av Arbetsförmedlingen är nödvändigt med en genomgående analys av hur utformningen av arbetsmarknadspolitiken avgör myndighetens förutsättningar. De senaste årens offentliga debatt om Arbetsförmedlingen har i stor utsträckning präglats av en osorterad kritik. Myndigheten har kritiserats för vad som har sin grund i arbetsmarknadspolitikens utformning och regeringens styrning av myndigheten. En viktig fråga i en översyn är också styrningen av myndigheten. Under senare tid har företrädare för anställda inom myndigheten givit uttryck för en alltför utbredd detaljstyrning som inte lämnar utrymme för handläggare att använda sin kompetens i mötet med arbets sökande och arbetsgivare (Dagens Nyheter 2013). Kritiken bör tas på allvar.

En analys av Arbetsförmedlingens roll i att säkerställa en effektiv matchning på arbetsmarknaden bör ta sin utgångspunkt i ett brett perspektiv på matchning. I detta ingår en anpassning av arbetskraftsutbudet utifrån arbetsmarknadens behov. Det kräver tillgång till aktiva och rustande insatser för arbets sökande efter en kvalificerad bedömning av de individuella behoven. Detta breda perspektiv skiljer sig från det smala synsätt som enbart ser matchning som sammanförandet av arbets sökande och arbetsgivare inom ramen för förmedlingsverksamheten. En fråga av särskild relevans i sammanhanget är Arbetsförmedlingens möjligheter att inrikta och dimensionera arbetsmarknadsutbildningen utifrån behoven på arbetsmarknaden.

Sedan 2008 har Arbetsförmedlingen genomgått stora organisatoriska förändringar. En myndigheten Arbetsförmedlingen har ersatt den tidigare organisationsstrukturen med Arbetsmarknadsverket (AMV) och två myndighetsnivåer genom Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och 20 länsarbetsnämnder (totalt 21 myndigheter). Den tidigare organisationen innebar en otydlig styrning, ett otydligt ansvarsförhållande samt bristande enhetlighet i tillämpningen av det arbetsmarknadspolitiska regelverket. LO anser det viktigt med en enhetlig statlig arbetsförmedling över hela landet, också för att säkerställa en rättssäker tillämpning av arbetslöshetsförsäkringens regler. Samtidigt krävs viss regional anpassning av arbetsmarknadspolitiken för att möta skilda behov på regionala arbetsmarknader. En översyn av Arbetsförmedlingen bör omfatta en granskning av förutsättningarna för sådan anpassning inom ramen för en sammanhållen myndighet och en nationell arbetsmarknadspolitik.

Genom reformeringen av Arbetsförmedlingen förändrades möjligheterna till inflytande för arbetsmarknadens parter. Parterna har viktiga kunskaper av relevans för en god utformning och ett effektivt genomförande av arbetsmarknadspolitiken. I en översyn av myndigheten bör parternas inflytande analyseras särskilt. På central nivå har parternas medverkan reducerats från platser i myndighetens styrelse till representation genom det så kallade partsrådet. I vilken utsträckning partsrådet har den roll som rådgivande organ som föreskrivs i myndighetens instruktion behöver dock belysas. På regional nivå är det angeläget att se över arbetsmarknadsråden då dessa idag inte har likvärdig förekomst och funktion runt om i landet.

Sedan 2007 har Arbetsförmedlingen i uppdrag att öka användningen av så kallade kompletterande aktörer. Allt sedan inslaget av kompletterande aktörer i arbetsmarknadspolitiken har ökat har brister i de tjänster dessa levererar uppmärksammas. Säkerställandet av kvalitet i upphandlingen av kompletterande aktörer, vare sig det sker genom lagen om offentlig upphandling (LOU) eller lagen om valfrihet (LOV), bör vara en central fråga i den aviserade översynen.

En aspekt som bör belysas ingående när det gäller kompletterande aktörer inom arbetsmarknadspolitiken är också Arbetsförmedlingens förutsättningar att vid samarbete med kompletterande aktörer säkerställa myndighetens kontrollfunktion i arbetslöshetsförsäkringens. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens (IAF) har upprepade gånger påvisat brister vad gäller detta (IAF 2010 & 2012).

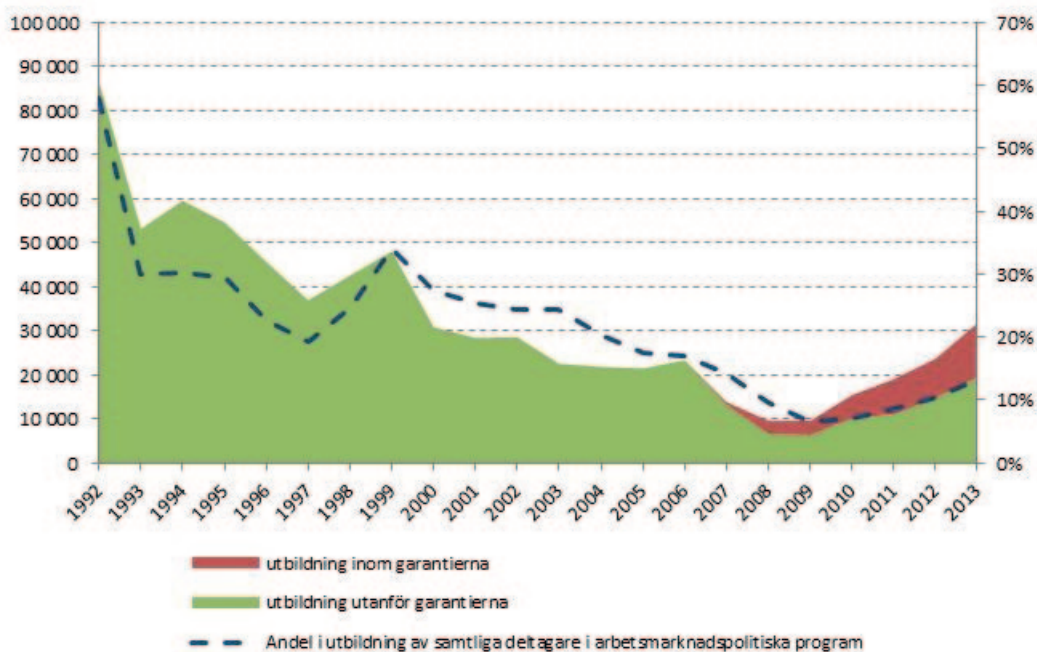
## Arbetsmarknadsutbildning fortsatt lågt prioriterad

Från att ha varit ett centralt inslag har utbildningsinsatser kommit att utgöra en mycket liten del av den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Det är idag bara 13 procent av alla deltagare i arbetsmarknadspolitiska program som får del av utbildning – yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning eller förberedande utbildning. Det är en avsevärt lägre andel än under 1990-talets krisår, men också lägre än under 2000-talets tidiga år när nivåerna för arbetslöshet och programdeltagandet inom arbetsmarknadspolitiken var lägre än idag.

Utbildning nedprioriterades tydligt i den borgerliga regeringens omläggning av arbetsmarknadspolitiken 2007. Andelen programdeltagare i utbildning minskades från drygt 16 procent under 2006 till rekordlåga dryga 6 procent under 2009. Under 2009 var det drygt 9 000 personer i genomsnitt per månad som tog del av utbildning; drygt 6 000 deltog i den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen och 3 000 i förberedande utbildning. Så lågt har inte antalet deltagare i utbildning varit sedan 1960-talet (Statskontoret 2012).

**Diagram 14. Antal i arbetsmarknadsutbildning, inkl. förberedande utbildning samt som andel av samtliga deltagare i arbetsmarknadspolitiska program (inkl. nystartsjobb) 1992-2013\***

Deltagare per månad i årsgenomsnitt, inom och utanför garantierna



KÄLLA: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar

\* kvartal 1-3 2013

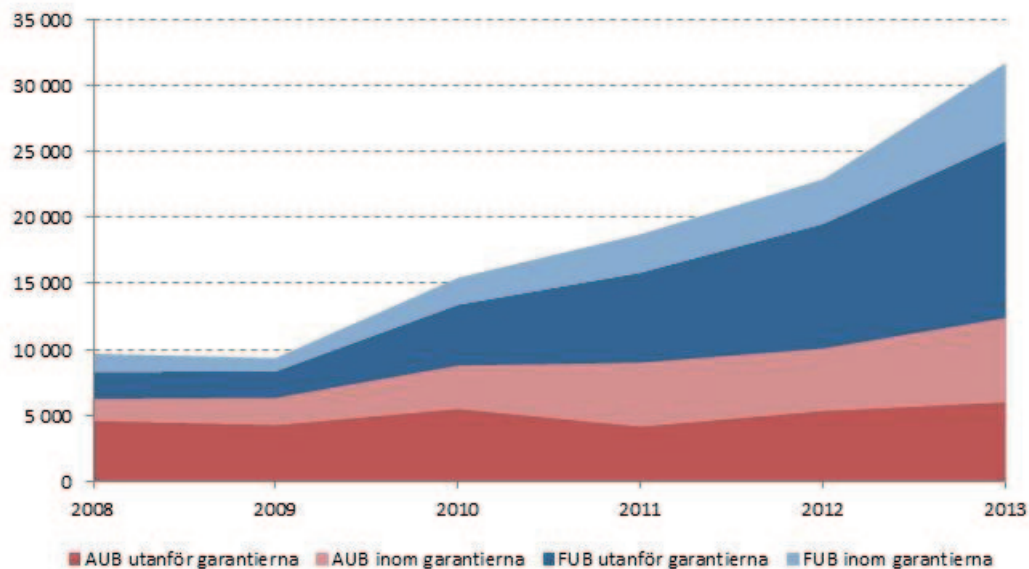
### **Framför allt den förberedande utbildningen som utökats**

Efter 2009 har platserna i utbildning successivt ökat. Nivån är dock fortfarande låg med hänsyn till det rådande konjunkturläget. Ökningen har dessutom framför allt skett inom den förberedande utbildningen som nu utgör 60 procent av all utbildning inom arbetsmarknadspolitiken. Förberedande utbildning för arbetssökande utanför garantiprogrammen står för den absolut största ökningen. Arbetsmarknadsutbildning utanför garantierna har hållits på en fortsatt låg nivå, med omkring 5 000 deltagare i genomsnitt per månad under åren 2008-2013. Den ök-

ning av arbetsmarknadsutbildning som skett har nästan uteslutande ägt rum inom garantierna där det genomsnittliga antalet deltagare ökat från cirka 1 600 per månad under 2008 till drygt 6 000 under 2013.

**Diagram 15. Antal i arbetsmarknadsutbildning (AUB) och förberedande utbildning (FUB) 2008-2013\***

Deltagare per månad i årsgenomsnitt, inom och utanför garantierna



KÄLLA: Arbetsförmedlingen

\* kvartal 1-3 2013

Den förberedande utbildningen är viktig som en del i en längre utbildningskedja där det övergripande syftet är att skapa en hållbar väg till arbete. Inom ramen för den förberedande utbildningen ska arbetssökande ges stödinsatser som förbereder för deltagande i den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen eller annat arbetsmarknadspolitiskt program. Det kan till exempel handla om yrkessvenska och kunskapsvalidering för nyanlända. Det är viktiga insatser som bör vara prioriterade inom arbetsmarknadspolitiken. Lejonparten av insatserna inom ramen för den förberedande utbildningen utgörs av just yrkessvenska. Samtidigt består cirka en tredjedel av insatserna inom den förberedande utbildningen av sådant som liknar traditionell förmedlingsverksamhet – yrkesorientering, motivationshöjande insatser och nivåtest. Det väcker frågor om den förberedande utbildningens användning.

**Tabell 4. Utbildningsinnehåll i den förberedande utbildningen**  
September 2013

	Antal	Andel
Yrkessvenska	8 104	57,1
Yrkesorientering	3 518	24,8
Motivationshöjande	814	5,7
Allmän teori (inklusive europeiskt datakörkort)	689	4,9
Kunskapsvalidering	358	2,5
Nivåtest	342	2,4
Starta eget	128	0,9
Svenska för invandrare (SFI)	16	0,1
Uppgift saknas	219	1,5
<b>Totalt</b>	<b>14 188</b>	<b>100</b>

KÄLLA: Arbetsförmedlingen



### ***Utbildning en central del av en effektiv arbetsmarknadspolitik***

Forskningen talar för att det under en lågkonjunktur är klokt att satsa på utbildningsinsatser som arbetsmarknadsutbildning. När efterfrågan på arbetskraft är låg blir inlåsnings effekterna av utbildning mindre betydande – antalet lediga jobb att söka är få. Utbildningsinsatsernas humankapitaleffekter, det vill säga den rustande inverkan som utbildning har, väger därmed tyngre (Taslimi 2011, Lechner & Wunsch 2009). Regeringen har också fått kritik för att den inte valt att satsa mer på arbetsmarknadsutbildningen (se t ex Finanspolitiska rådet 2010).

### ***Skiftande resultat av arbetsmarknadsutbildning***

Resultaten av arbetsmarknadsutbildning har skiftat över tid. Under 1980-talet gav programmet positiva effekter på såväl sysselsättning som inkomster. Deltagare i arbetsmarknadsutbildning ökade sina chanser till reguljär sysselsättning och fick dessutom högre lön än vad jämförbara individer som inte deltog i utbildningarna fick. Under 1990-talet avtog de positiva effekterna. Istället syntes marginella eller till och med negativa effekter av deltagande i arbetsmarknadsutbildning (Forslund & Vikström 2011).

Under 2000-talets första hälft vände resultaten åter. När de Luna m.fl. (2008) studerade resultaten för arbetssökande som började arbetsmarknadsutbildning under åren 2002 till 2004 konstaterade de mycket goda effekter, i skarp kontrast med tidigare resultat. Den förväntade tiden till arbete förkortades med omkring 20 procent för dem som deltog i arbetsmarknadsutbildning, med en treårig uppföljningshorisont. Även avseende inkomst och behov av försörjningsstöd syntes positiva resultat. I studien syntes också starkare resultat för vissa deltagargrupper med typiskt sett svag ställning på arbetsmarknaden, kortutbildade och utrikes födda (de Luna m.fl. 2008). Även Okeke (2005) fann positiva resultat i en studie av deltagare som avslutade arbetsmarknadsutbildning det andra kvartalet av 2003. Sannolikheten att vara i arbete 180 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning var drygt 18 procent högre för deltagarna än för jämförbara arbetssökande som inte tagit del av utbildning.

Nu syns åter tecken på försämrade resultat. I en studie av programeffekter för deltagare som gick in i arbetsmarknadsutbildning under åren 1996 till 2010 stärker Gartell m.fl. (2013) bilden av svaga resultat under 1990-talet och goda resultat under 2000-talets början. I samma studie påvisas försämrade resultat för åren efter 2006. Studien som undersöker utfall i form av arbete, sysselsättningsgrad och inkomst kommer fram till att effekterna av arbetsmarknadsutbildning generellt är positiva, det vill säga att deltagarna i större utsträckning är i arbete och har högre inkomst både ett och två år efter att de gick in i programmet, jämfört med jämförbara individer som inte tagit del av insatsen. Men effekten av att delta i arbetsmarknadsutbildning har minskat under senare år. Svagast resultat syns för deltagare som gick in i programmet under 2009 och 2010. Effekten av arbetsmarknadsutbildning är då nära noll när det kommer till att vara i arbete ett år efter påbörjat program.

Även när sysselsättningsgrad betraktas syns fallande resultat efter 2006. Deltagare som gick in i arbetsmarknadsutbildning under 2006 hade en sysselsättningsgrad som låg 15 procentenheter högre än jämförbara individer både ett och två år ef-

teråt. För deltagare som gick in i utbildning 2008 och 2009 var sysselsättningsgraden bara 5 procentenheter högre ett år efteråt.

#### ***Forskning visar goda effekter av utbildning på längre sikt***

Vad Gartell m.fl. (2013) dock också finner är att sysselsättningseffekterna av arbetsmarknadsutbildning inte verkar vara avtagande på längre sikt, två år efter programstart, vilket är fallet för arbetspraktik som också studeras i samma studie. Det ligger i linje med en rad andra studier som visar på långsiktigt goda effekter av arbetsmarknadspolitiska insatser genom bland annat utbildning.

Card m.fl. (2010) konstaterar att många arbetsmarknadspolitiska program, och i synnerhet utbildningsinriktade, kan ha svaga eller till och med negativa effekter när de följs upp efter ett år, men istället visa tydliga positiva effekter när uppföljningshorisonten är två eller tre år. I en studie av svenska arbetstagare inom gruv- och varvsindustrin som förlorade sina arbeten under början av 1980-talet framkommer detta mönster. Arbetstagarna fick del av kraftfulla aktiva insatser och i jämförelse med jämförbara arbetstagare som inte fick samma stöd efter att ha förlorat sina arbeten framträder tydliga skillnader under en lång uppföljningsperiod. De arbetstagare som fått del av kraftfulla insatser hade högre sysselsättning, lägre arbetslöshet och högre inkomster under hela 1990-talet (Ohlsson & Storrie 2007).

Det finns också studier som visar att deltagande i arbetsmarknadsutbildning ger långtidsarbetslösa betydligt bättre inkomstutveckling, jämfört med långtidsarbetslösa som inte får del av utbildning. Genom överslagsberäkningar visas också att både arbetsmarknadsutbildning och längre gymnasieutbildningar (Kunskapslyftet/komvux) för långtidsarbetslösa varit samhällsekonomiskt lönsamma i förhållande till öppen arbetslöshet. Arbetsmarknadsutbildningar är dyrare men ger större inkomstökningar och betalar därför tillbaka sig relativt snabbt (Sohlman 2010).

#### ***Konjunkturen har betydelse***

Forskningens stöd för långsiktigt positiva effekter är tydligt. Det förefaller därför alltför tidigt att dra några slutsatser av de, på kort sikt, fallande resultaten. Några tänkbara förklaringar bör dock lyftas eftersom de är viktiga för att öka kunskapen om hur programmet kan förbättras.

De försämrade resultaten för arbetsmarknadsutbildning som nu observerats bör först och främst sättas i sin kontext. Deltagare som gått in i arbetsmarknadsutbildning under senare år har lämnat utbildningen i ett läge när efterfrågan på arbetsmarknaden är fortsatt svag på grund av den långdragna lågkonjunkturen. Vad som förts fram som en förklaring till de goda resultaten under 2000-talets början är nu lika relevant för att förklara de sämre resultaten under senare år: I ett svårt arbetsmarknadsläge är det med stor sannolikhet svårare att avgöra vilka utbildningsinriktningar som är bra att satsa på (Forsslund & Vikström 2011).

I analyser av de svaga resultaten av arbetsmarknadsutbildning under 1990-talet har bland annat stora programvolymerna lyfts fram (Forsslund & Vikström 2011). Genom snabbt ökade volymer under 1990-talets första hälft kan programmets kvalitet ha påverkats negativt. Det är en viktig lärdom från 1990-talet, men som förklaring till sjunkande resultat förefaller den mindre tillämpbar som förklaring för utvecklingen under senare år. Programvolymerna har förvisso ökat, men deltagandet har ändå hållits på en fortsatt låg nivå.

En av de förklaringar som ibland framförs till de goda resultaten av arbetsmarknadsutbildning under början av 2000-talet pekar på betydelsen av hur programmet styrs. Det handlar om det så kallade 70-procentsmålet som infördes 1999 och som avskaffades 2007. Målet innebar att 70 procent av alla som genomgick den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen skulle ha ett arbete 90 dagar efter avslutad utbildning. Detta mål kan ha påverkat arbetsmarknadsutbildningen på flera olika sätt. Det kan det ha påverkat den arbetsmarknadspolitiska bedömningen om vem som bör få del av utbildning så att förmedlare prioriterat arbetssökande som de bedömt hade stor chans att få arbete efter programmet. Det kan också ha påverkat valet av utbildningsinriktningar och kvalitetskraven på utbildningarna. Det är också möjligt att det påverkat förmedlingsverksamheten efter avslutat program (Gartell m.fl. 2013, Forslund & Vikström 2011). Utan att kunna peka på ett direkt samband är det relevant att konstatera att de sjunkande resultaten för arbetsmarknadsutbildning under senare år sammanfaller väl med avskaffandet av 70-procentsmålet.

#### ***Yrkesvux bra som komplement – inte substitut till arbetsmarknadsutbildning***

Att arbetsmarknadsutbildning inte ges till fler arbetssökande bottnar i en syn på att individen själv ska bära en större del av kostnaden för utbildning. Istället för att satsa på arbetsmarknadsutbildning har den borgerliga regeringen valt att betona vikten av att stimulera personer som är i behov av utbildning att söka sig till det reguljära utbildningssystemet, särskilt när det gäller korttidsarbetslösa (Prop. 2009/10:1, Prop. 2008/09:97).

Det är framför allt den yrkesinriktade gymnasiala vuxenutbildningen, yrkesvux, som har kommit att bli det arbetsmarknadspolitiska verktyg som arbetsmarknadsutbildningen tidigare varit. Satsningen på yrkesvux är temporär och var ursprungligen tänkt för åren 2009 och 2010. Därefter har den både förlängts och utökats med motivet att det finns ett behov av att möta en ökad efterfrågan på yrkesinriktad vuxenutbildning under konjunkturnedgången. För 2013 och 2014 har regeringen budgeterat för 17 650 respektive 14 650 platser i yrkesvux, inklusive särskilda platser för unga arbetslösa i åldern 20 till 24 år. Åren därefter minskas platserna kraftigt inför avskaffandet av den temporära satsningen (Prop. 2013/14:1).

I vilken utsträckning yrkesvux fungerar som en insats för arbetssökande är mycket svårt att få en bild av. Skolverkets uppföljningar bygger på enkäter till kommunerna och uppgifterna om sysselsättning före studier inom ramen för yrkesvux är oprecisa. I den senaste uppföljningen som avser våren 2011 var det vanligaste svaret vad som kallas *annan sysselsättning*, det kan betyda arbetslöshet men det kan också betyda att den studerande varit exempelvis sjukskriven eller föräldradagig. För en mycket stor andel saknas också uppgift om den studerandes sysselsättning före inträdet i yrkesvux (Skolverket 2011).

Oavsett om yrkesvux faktiskt fungerar som en insats för arbetssökande att stärka sina möjligheter på arbetsmarknaden så är överföringen av utbildning från arbetsmarknadspolitiken till det reguljära utbildningsväsendet problematisk. Liksom Finanspolitiska rådet (2010) argumenterar bör inte yrkesvux ses som ett substitut för arbetsmarknadsutbildning. Det finns flera skäl till det. För det första innebär en överföring av utbildningsinsatser för arbetslösa från arbetsmarknadsutbildning-

en till yrkesvux en risk för att arbetssökande som genom utbildning verkligen skulle öka sina chanser till arbete ändå avstår eftersom de inte har råd att finansiera den genom studiemedel. Trots den förhöjda studiemedelnivån blir ersättningen i många fall lägre än det aktivitetsstöd som utges vid arbetsmarknadsutbildning, och den studerande är hänvisad till studielån för att klara sin försörjning. För många riskerar det att bli en alltför hög tröskel med tanke på de svårigheter det innebär för en person att förutse utfall och nytta med studierna.

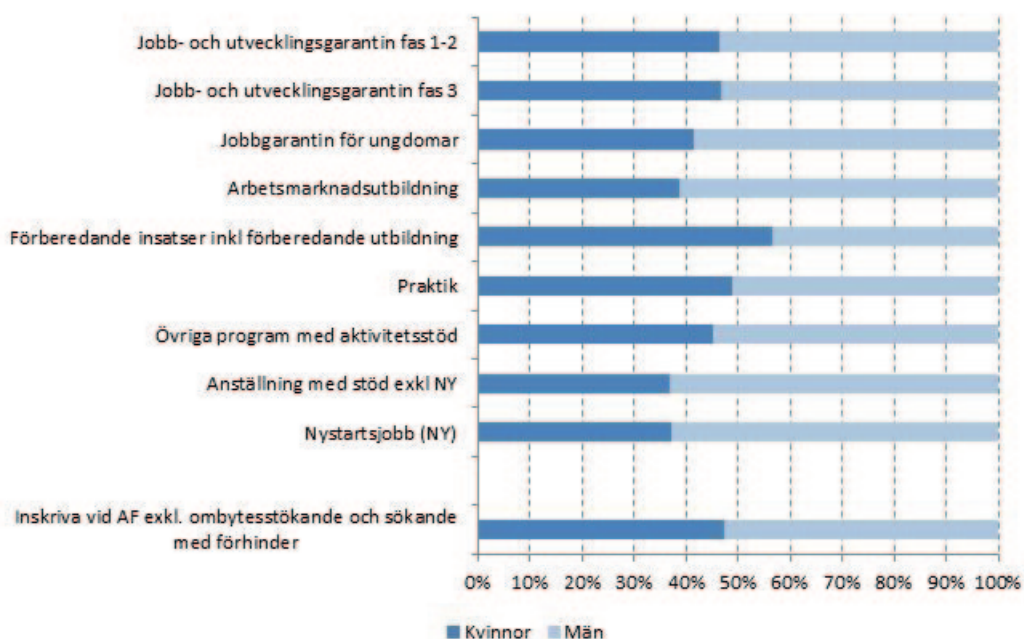
För det andra ”ägs” arbetsmarknadsutbildningen av Arbetsförmedlingen och därför finns förutsättningar att mer direkt styra utbildningen för att möta vad arbetsmarknaden efterfrågar. Slutligen är arbetsmarknadsutbildningen enbart till för arbetslösa vilket inte öppnar för några tolkningar om vem som har en svag ställning på arbetsmarknaden och därför ska ges företräde när antalet sökande överstiger antalet tillgängliga studieplatser, vilket är fallet inom yrkesvux (SFS 2009:43 3§).

I en jämförande kartläggning av kostnaderna för fyra olika utbildningsinriktningar har Statskontoret konstaterat att statens kostnader för arbetsmarknadsutbildning är högre än för yrkesvux. Den högre kostnaden kan enligt Statskontoret förklaras av flera olika saker, till exempel skillnader i hur utbildningarna upphandlas. Medan kommunerna generellt tillmäter priset större vikt ställer Arbetsförmedlingen tydligare krav på kvalitet och innehåll, ofta med utgångspunkt i branschens specifika kompetenskrav (Statskontoret 2012). Statskontoret påpekar också att det saknas kunskap om hur effektiv yrkesvux är. En bedömning av kostnaderna för de olika alternativen måste rimligtvis också ta hänsyn till hur effektivt de två fungerar för att öka deltagares sysselsättning.

### **Skillnader i vad kvinnor och män får del av för insatser**

När deltagandet i program och insatser betraktas utifrån kön syns skillnader i vad kvinnor och män får del av för insatser. Kvinnor är överrepresenterade i förberedande insatser och underrepresenterade i arbetsmarknadsutbildning och subventionerade anställningar. I september 2013 var 57 procent av deltagarna i förberedande utbildning kvinnor och 43 procent män. I arbetsmarknadsutbildningen var könsfördelningen ungefär den motsatta – 61 procent män och 39 procent kvinnor. Skevast könsfördelning syns i anställningsstöd samt i nystartsjobben, i båda fallen är 63 procent av deltagarna män. Samtidigt var fördelningen av kvinnor och män bland alla inskrivna totalt (exklusive ombytessökande och arbetssökande med förhinder) betydligt jämnare, 47 procent kvinnor och 53 procent män.

**Diagram 16. Andel kvinnor och män som deltagare i arbetsmarknadspolitiska program/insatser**  
 September 2013



KÄLLA: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar

Bilden av skillnader i hur kvinnor och män får olika del av insatser är inte ny. Inom arbetsmarknadsutbildningen har kvinnor varit i minoritet under en längre tid. Under 2009 utgjorde andelen kvinnor som fick del av arbetsmarknadsutbildning knappt 20 procent, sedan dess har andelen kvinnor i programmet ökat.

Även när det gäller dem som får del av arbetsmarknadsutbildning syns en könsstereotyp fördelning. Kvinnor går främst arbetsmarknadsutbildning riktad mot kvinnodominerade yrken; kundservice, vård och omsorg samt kontor och lager. Män går i huvudsak arbetsmarknadsutbildning riktad mot vad som är traditionellt mansdominerade yrken; maskinoperatörsarbete, tillverkning och hantverk, transport, datateknik, teknik och naturvetenskap och bygg och anläggning. Restaurangutbildningar tillsammans med och kultur- och medieutbildningar är i högst grad könsblandade.

Även i fördelningen av efterfrågefrämjande insatser genom subventionerade anställningar har det under lång tid varit synligt att män oftare får del av sådant stöd.

Det är ett problem om den aktiva arbetsmarknadspolitiken inte kommer kvinnor och män till del på lika villkor, utifrån individuella behov. Det är problematiskt ur ett jämställdhetsperspektiv men också utifrån att arbetsmarknadspolitiken har en viktig roll att spela i arbetet med att motverka den könssegregering som svensk arbetsmarknad så starkt präglas av (SOU 2004:43). Det saknas i allt för stor utsträckning genomgående analyser av arbetsmarknadspolitikens styrning och tillämpning utifrån ett jämställdhetsperspektiv.

### **Svagt stöd till unga**

Stödet till unga inom den statliga arbetsmarknadspolitiken utgörs främst av jobbgarantin för ungdomar. Dit anvisas arbetssökande i åldern 16 till 24 år efter 90 dagars inskrivning (under en sammanhållen period om fyra månader). Som tidigare visats utgörs aktiviteterna inom garantin till mycket stor del av så kallade jobbsökaraktiviteter.

Under de första 90 dagarna i arbetslöshet ska unga liksom övriga arbetssökande ges tidiga insatser om de bedöms löpa risk för långvarig arbetslöshet. Det är omkring 13 procent av de unga som skrivs in som bedöms ha behov av tidiga insatser. När Arbetsförmedlingen under våren 2013 följde upp arbetet med tidiga insatser för unga visade det sig att endast omkring fyra av tio som bedömts ha behov av sådan faktiskt hade fått det fyra månader efter inskrivning (Arbetsförmedlingen 2013g).

Arbetsmarknadspolitiken för unga fick också hård kritik från Riksrevisionen när denna presenterade sin granskning av regeringens och Arbetsförmedlingens insatser för att stödja ungdomars etablering på arbetsmarknaden (Riksrevisionen 2013). Revisionens slutsats var att regeringens inriktning på jobbgarantin för ungdomar har satt de individuellt anpassade åtgärderna i skymundan då fokus ligger på att hantera stora grupper arbetssökande inom ramen för garantin. Konsekvensen blir att unga tvingas vänta på konkret stöd vilket riskerar att särskilt drabba unga med svagare förankring på arbetsmarknaden.

I revisionens granskning framkom att ett hinderande regelverk och tidsbrist resulterar i begränsade möjligheter för arbetsförmedlare att anpassa insatserna efter de individuella behoven. Som svar på varför de inte kan erbjuda ungdomar insatser anpassade till de individuella behoven svarar varannan förmedlare att en alltför hög arbetsbörda leder till bristande kontakter med både sökande och arbetsgivare. Varannan förmedlare anger också att regelverket begränsar vilka insatser som finns att tillgå.

Under 2013 har regeringen lyft fram de så kallade yrkesintroduktionsanställningarna som viktiga för att motverka arbetslösheten bland unga. Regeringen uppskattar att systemet med yrkesintroduktionsanställningar ska kunna omfatta upp emot 30 000 anställda per år, och spela en stor roll i bekämpandet av arbetslöshet bland unga (Prop. 2013/14:1).

### **Yrkesintroduktionsanställningar**

Under hösten 2011 inledde arbetsmarknadens parter och regeringen så kallade trepartssamtal med syfte att finna lösningar till identifierade problem på arbetsmarknaden. LO var en av parterna i samtalen tills de avslutades i januari 2013. Regeringen valde därefter att fortsätta samtalen på branschnivå.

Ungas etablering på arbetsmarknaden var ett av de problem som diskuterades. Regeringen valde att understödja parternas tecknade av yrkesintroduktionsavtal och har beslutat om så kallade stödstrukturer för avtalen:

- Lönesubvention motsvarande en ordinarie arbetsgivaravgift (31,42 procent).
- Handledarstöd motsvarande 2 500 kronor i månaden och anställd.
- Nationell stödstruktur för utbildningsinnehållet.
- Medel till parterna för främjandeinsatser.

Till grund för yrkesintroduktionsanställningar ligger kollektivavtal som tecknas självständigt mellan parterna på arbetsmarknaden. Avtalens konstruktion varierar mellan branscherna men genomgående är att arbete kombineras med utbildning. Utbildningen kan antingen vara arbetsplatsförlagd eller tillhandahållas av extern utförare.

Målgruppen för avtalen är unga personer som har genomgått ett yrkesförberedande program på gymnasiet. Det är endast Kommunal som tecknat ett avtal (BAL13) med Sveriges kommuner och landsting som riktar sig till personer som är arbetslösa och som saknar tidigare erfarenhet från branschen.

Av LOs 14 medlemsförbund har hittills (december 2013) fyra förbund tecknat avtal om yrkesintroduktion; Handelsanställdas förbund, Kommunal, GS och IF Metall. Övriga förbund för diskussioner med regeringen om utvecklande av avtal, med undantag för Transportarbetarförbundet.

## 4. En urholkad arbetsmarknadspolitik

Hur omfattande den aktiva arbetsmarknadspolitikerna är säger mycket lite om den faktiska kraften i politiken. Det är politikens innehåll som avgör hur väl den möter de behov som finns. Vad som betraktas som en aktiv insats har avgörande betydelse för en bedömning av hur aktiv arbetsmarknadspolitikerna faktiskt är.

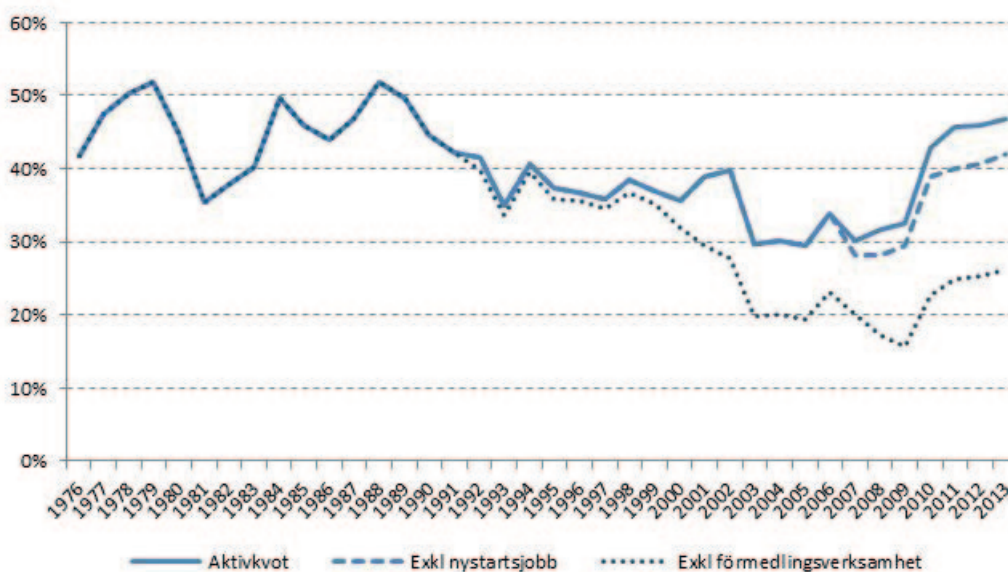
### *Hur aktiv är den aktiva arbetsmarknadspolitikerna egentligen?*

Aktivkvoten mäter den aktiva arbetsmarknadspolitikens omfattning – hur stor andel av alla arbetslösa som tar del av aktiv arbetsmarknadspolitik. I slutet av 1980-talet låg kvoten kring 50 procent, varannan arbetslös deltog i aktiva insatser. Under 1990-talet då arbetslösheten steg kraftigt sjönk aktivkvoten till en nivå på mellan 35 och 40 procent. En minskande andel arbetslösa fick del av aktiva insatser, vilket var en följd av en snabbt stigande arbetslöshet snarare än ambitionssänkningar inom arbetsmarknadspolitikerna. Mellan 2002 och 2003 sjönk aktivkvoten ytterligare, till 30 procent.

Åren efter finanskrisens genomslag på arbetsmarknaden syns en kraftig höjning av aktivkvoten. Från att ha legat omkring 30 procent 2009 har den stigit till att idag vara uppe i drygt 45 procent, med nystartsjobben inkluderade. Andelen arbetslösa som deltar i Arbetsförmedlingens programverksamhet har vuxit påtagligt.

**Diagram 17. Aktivkvot 1976-2013\***

Andel deltagare i arbetsmarknadspolitiska program av totalt antal arbetslösa



KÄLLA: Arbetsförmedlingen, SCB/AKU och egna beräkningar

\* kvartal 1-3 2013

NOT: Aktivkvoten exkl. förmedlingsverksamhet utgörs av arbetsmarknadspolitiska program (program med aktivitetsstöd samt olika former av anställningsstöd och nystartsjobb) exkl. program eller delar av program som utgörs av insatser som innebär stöd i och förberedelser för arbetssökande.

Detta sätt att mäta tar dock ingen hänsyn till innehållet i den aktiva arbetsmarknadspolitikerna. Den genomlysning som gjorts i denna rapport visar att de garanti-program som nu helt dominerar Arbetsförmedlingens programverksamhet framför allt innehåller insatser som är att betrakta som förmedlingsverksamhet. Även utanför garantiprogrammen har de program som i första hand syftar till att förbereda



arbetssökande för att söka jobb fått ökad betydelse. Förberedande insatser som handlar om att kartlägga, vägleda och platsförmedla har blivit vanligare. Sammantaget innebär arbetsmarknadspolitikens förändrade inriktning att grundläggande stöd och insatser som handlar om förmedlingsverksamhet har flyttat in i programverksamheten.

### Bara en av fyra arbetslösa får del av aktiva insatser

Utvecklingen tog fart under början av 2000-talet. Den aktivkvot som exkluderar det programinnehåll som utgörs av förmedlingsinsatser faller kraftigt mellan 1999 och 2003. Därefter ligger den kring 20 procent för att sjunka ytterligare efter den borgerliga regeringens omläggning av arbetsmarknadspolitikerna 2007, ner till knappt 16 procent.

Den aktivkvot som tar fasta på arbetsmarknadspolitikens rustande förmåga, *den faktiskt aktivkvoten*, ger alltså en helt annan bild av politikens omfång. Idag, när närapå varannan arbetslös befinner sig i arbetsmarknadspolitiska program, uppgår den faktiska aktivkvoten till 26 procent. Det är alltså bara en av fyra arbetslösa som idag får del av aktiva och rustande insatser. Dagens arbetsmarknadspolitik är mycket omfångsrik, men också mycket svag.

Differensen mellan de två sätten att beräkna aktivkvoten har aldrig varit större än under senare år (se tabell 5). Den stora skillnaden mellan de två olika aktivkvoterna speglar en urholkning av den aktiva arbetsmarknadspolitikerna. Den huvudsakliga förklaringen är garantiprogrammens dominans och de låga deltagarnivåerna i program som arbetsmarknadsutbildning och praktik.

**Tabell 5. Aktivkvot 2000-2013\***

Aktivkvot inkl. nystartsjobb respektive aktivkvot inkl. nystartsjobb men exkl. förmedlingsverksamhet i programverksamheten, samt differens mellan de två

	Aktivkvot inkl. nystarts- jobb	Aktivkvot exkl. förmed- lingsverksamhet	Differens
2000	36	32	4
2001	39	29	10
2002	40	28	12
2003	30	20	10
2004	30	20	10
2005	29	19	10
2006	34	23	11
2007	30	20	10
2008	32	17	14
2009	32	16	17
2010	43	23	20
2011	46	25	21
2012	46	25	20
2013 kv1-3	47	26	21

KÄLLA: Arbetsförmedlingen, SCB/AKU och egna beräkningar

\* Uppgifter för 2013 omfattar kvartal 1-3

Även den faktiska aktivkvoten har emellertid stigit efter 2009. Det förklaras framför allt av en ökning av antalet personer i subventionerade anställningar, med någon form av anställningsstöd eller nystartsjobb. Det förklaras också av vad som visades i det tidigare avsnittet som handlar om innehållet i garantierna, att de arbetsplatsförlagda aktiviteterna faktiskt ser ut att öka. Ett utökat antal platser i olika

formerna av praktik bidrar också. En annan förklaring är den ökning som skett av antalet i utbildning, framför allt förberedande utbildning men också den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen, från den exceptionellt låga nivån 2009.

***Vad som är bra insatser är nästa fråga***

Den under senare år stigande faktiska aktivkvoten förklaras också till en del av ett ökat antal deltagare i jobb- och utvecklingsgarantins fas 3. Programmet innebär, som konstaterades tidigare i rapporten, att deltagare många gånger utför reella arbetsuppgifter utan att få betalt för det och är av framför allt den anledningen mycket problematiskt. Men genom att deltagare faktiskt kan utföra reella arbetsuppgifter, vilket de alltså borde göra mot lön och under övriga kollektivavtalade villkor, får programmet ändå betraktas som potentiellt rustande.

Frågan om just fas 3 föranleder ett förtydligande av vad som är nästa fråga att ställa i en granskning av den aktiva arbetsmarknadspolitikens innehåll, nämligen den om vad som är bra aktiva insatser och vad som borde förändras för att bli bättre. Det sistnämnda gäller i allra högsta grad fas 3.

***Icke aktivt behöver inte betyda dåligt – konjunkturen har betydelse***

Det ska betonas att jobbsökaraktiviteter av olika slag inte ska ses som dåliga i sig, intensifierat stöd i jobbsökandet kan vara en effektiv åtgärd. Det bygger dock på att de arbetssökande står relativt väl rustade för arbetsmarknaden och att det finns jobb att söka och få. I lågkonjunktur betyder dock en hög sökintensitet mindre för chanserna att få jobb.

Forskning visar att arbetsmarknadspolitikerna under lågkonjunktur bör ha en starkare betoning på sysselsättningsskapande program och utbildningsinsatser, och att mindre tonvikt bör läggas vid matchningsinsatser. Det finns också en risk för att ett alltför starkt fokus på jobbsökaraktiviteter kan medföra en försämrad relation mellan Arbetsförmedlingen och arbetsgivare. Detta som en följd av att strävan efter att öka sökintensiteten bland de arbetssökande leder till alltför många jobbsökningar från arbetslösa som saknar den kompetens arbetsgivare söker (Taslimi 2011).

***Frånvaron av aktiva insatser innebär försämrad trygghet och försämrad omställningsförmåga***

Kraven på arbetsmarknaden förändras kontinuerligt. Risken för arbetslöshet innebär därför inte bara en risk för förlorad arbetsinkomst, den innebär också en risk att som arbetssökande möta arbetsmarknaden med yrkeskunskaper som har förlorat i värde. En effektiv arbetsmarknadspolitik kan kompensera för detta. För människor i sysselsättning ger det trygghet att veta att det i händelse av arbetslöshet kommer att finnas möjlighet att uppgradera sina kunskaper för att bättre kunna möta vad arbetsgivare efterfrågar. Det förutsätter att arbetsmarknadspolitikerna erbjuder aktiva och rustande insatser såsom arbetsmarknadsutbildning. När den gör det fyller den rollen som en del i en arbetsmarknadsförsäkring, där den andra delen utgörs av en arbetslöshetsförsäkring som ger gott skydd mot inkomstbortfall (Björklund m.fl. 2006).

Att denna arbetsmarknadsförsäkring nu står allvarligt försämrad – genom en urholkad aktiv arbetsmarknadspolitik och en kraftigt försämrad arbetslöshetsförsäkring – innebär att den acceptans för strukturomvandling som varit en viktig del i

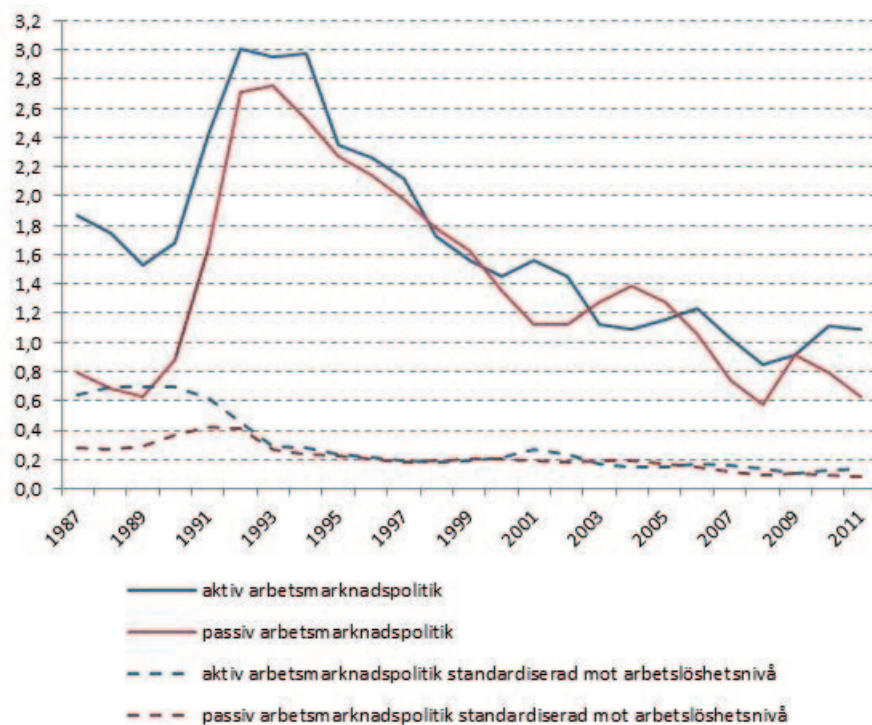
den svenska modellen står hotad. När människors omställningsförmåga försämras riskeras också ekonomins omställningsförmåga.

### Krympande resurser speglar svaga ambitioner

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken har varit central i den svenska modellen. Under lång tid, med början redan på 1950-talet och framväxten av Rehn-Meidnermodellen till i slutet av 1990-talet, satsade Sverige betydligt mer på aktiv arbetsmarknadspolitik än jämförbara länder. Från 2000-talets början gäller inte detta längre. Sverige har kommit att bli ett medelmåttigt land sett till satsningar på arbetsmarknadspolitik (se till exempel Lindvall 2011; Bengtsson & Berglund 2012; Bengtsson & Jacobsson 2013).

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

**Diagram 18. Totala utgifter för aktiv och passiv arbetsmarknadspolitik som andel av BNP respektive standardiserat mot arbetslöshetsnivå, 1987-2011**



KÄLLA: OECD och SCB/AKU samt egna beräkningar

NOT: Omfattar även särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken har årligen mellan 2003 och 2013, med undantag för 2008 och 2009, legat nära 1,1 procent av BNP. Under 2008 och 2009 satsades ännu mindre resurser på arbetslösa, 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.

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

Att de aktiva insatserna både minskat och senarelagts är en konsekvens av neddragna resurser. Högre ambitioner skulle kräva mer resurser. Om ambitionsnivån för arbetsmarknadspolitiken varit densamma 2011 som 2002 hade det inneburit avsevärt mer resurser till arbetsmarknadspolitiken. Under 2002 satsades 1,45 procent av BNP på aktiv arbetsmarknadspolitik och 1,12 procent av BNP på passiv arbetsmarknadspolitik (OECD). År 2011 skulle det ha inneburit drygt 50 miljarder kronor och nära 39 miljarder till aktiv respektive passiv arbetsmarknadspolitik. I verkligheten satsades 38 respektive 22 miljarder kronor.

### **Svag aktiv arbetsmarknadspolitik ett arv från 1990-talet**

Försvagandet av den aktiva arbetsmarknadspolitiken har präglat hela 2000-talet. Utgifter inom arbetsmarknadspolitiken har i allt större utsträckning kommit att betraktas som kostnader snarare än investeringar i positiv strukturomvandling och en allomfattande arbetslinje.

#### ***I botten vilar synen på arbetslöshet***

Det är i grund och botten synen på arbetslöshet som avgör uppfattningen om statens ansvar för omställning genom en aktiv arbetsmarknadspolitik. Vilken uppfattning om arbetslöshetens orsaker som varit rådande har därför betydelse för att förstå de politiska vägvalen (Olofsson & Wadensjö 2009, LO 2013d). Fram till 1980-talet var det dominerande tankesättet att arbetslöshet uppstod som en konsekvens av samhällsekonomiska faktorer. Den som drabbades av arbetslöshet gjorde det utan eget förvållande. I linje med denna grunduppfattning sågs arbetsmarknadspolitiken som ett redskap i kampen för allas rätt till arbete. Samhället stod skyldigt att kompensera den som drabbats av arbetslöshet – genom skydd mot inkomstbortfall och genom aktiva insatser.

I spåren av lägre ekonomisk tillväxt och stagflation skiftade senare synen på arbetslöshet. Begreppet frivillig arbetslöshet fick fäste och istället för makroekonomiska förklaringar sattes faktorer som ansågs hämma människors benägenhet att söka jobb i fokus – trygghetssystemens generositet och regleringar på arbetsmarknaden. Synsättet fick starkt fotfäste under 1990-talet och har därefter, med varierande styrka, präglat arbetsmarknadspolitiken. Ur detta synsätt har det som kommit att kallas aktiveringspolitik vuxit fram och den inriktning som i de anglosaxiska länderna kallas *workfare* eller *work first*. Politiken vilar på en grundföreställning om att arbetslöshet kan förklaras av individers obenägenhet att söka arbete och att på egen hand skaffa sig den kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden. Denna obenägenhet måste därför mötas med ekonomiska incitament och sanktioner. Grundsynen om människors ovilja att arbeta förklarar också den starka fokuseringen på jobbsökaraktiviteter. Centralt inom *workfare* är en målsättning att öka sysselsättningen genom att minska reservationslönerna, öka konkurrensen om jobben och stimulera fram låglönejobb inom den privata tjänstesektorn (Olofsson & Wadensjö 2009, LO 2013d).

### ***Från en offensiv till en defensiv aktiveringsstrategi***

Utvecklingen kan beskrivas som en övergång från en offensiv aktiveringsstrategi till en defensiv sådan. När de offensiva insatserna syftade till att förbättra den arbetslöses chanser på arbetsmarknaden syftar de defensiva till att öka arbetskraftsutbudet genom att sätta press på den arbetslösa att acceptera vilket jobb som helst. Bengtsson och Berglund (2012) beskriver det som en ”liberal” typ av aktivering med ett disciplinerande förhållningssätt till arbetslösa, och skildrar hur denna under den borgerliga regeringen har tagits mycket långt.

Genom coaching, och under hot om indragna eller reducerade ersättningar, ska individen hålla upp sin motivation för att aktivt söka jobb. (Bengtsson och Berglund 2012, sid 32)

Ett annat sätt att beskriva utvecklingen är som ett skifte från positiv aktivering till negativ aktivering. Med grund i denna uppdelning använder Nybom (2012) begreppsparet resursaktivering och jobbaktivering. Resursaktivering bygger på en strävan efter att öka individens resurser för en långsiktig etablering på arbetsmarknaden och förknippas med statlig aktivering genom exempelvis utbildning och praktik på reguljära arbetsplatser. Jobbaktivering bygger på att få individen i arbete så snabbt som möjligt och förknippas med krav på intensivt jobbsökande eller sysselsättning som avskräcker individen och därför driver denne att söka jobb mer intensivt.

### ***Ärr efter 1990-talets arbetsmarknadspolitik***

Till denna grundläggande förklaring till varför den aktiva arbetsmarknadspolitiken har förändrats på det sätt som skett kan också läggas de två förklaringar som Lindvall (2011) lyfter fram. Den första handlar om att tilltron till den aktiva arbetsmarknadspolitiken skadades efter 1990-talet, hos politiker likväl som hos medborgare överlag. De snabbt och drastiskt ökade volymerna inom arbetsmarknadspolitiken resulterade i fallande kvalitet i insatserna (för diskussion om viktiga erfarenheter av 1990-talets arbetsmarknadspolitik se LO 2009).

Lindvalls (2011) andra förklaring handlar om det han väljer att kalla för korporatismens återtag i Sverige, sedan början av 1990-talet. Lindvall syftar på att arbetsmarknadens parter i mindre utsträckning än tidigare deltar i beredning och implementering av politiska beslut. Detta har enligt Lindvall betydelse, främst på grund av att arbetsmarknadsutbildningar, praktikplatser och liknande åtgärder förutsätter en aktiv medverkan från den privata sektorn.

### **Var finns det sociala investeringsperspektivet?**

I kontrast till den rådande inriktningen står det sociala investeringsperspektivet. I detta betonas vad som kan liknas vid en offensiv aktiveringsstrategi eller resursaktivering. På det arbetsmarknadspolitiska området innebär det sociala investeringsperspektivet satsningar på människors humankapital, satsningar som rustar människor att möta arbetslivet med de färdigheter detta kräver (Morel m.fl. 2012).

Perspektivet finns uttryckt i EUs sysselsättningsstrategi Europa 2020 genom målsättningar om bättre arbeten och en högre grad av social sammanhållning. Dock står detta i en uppenbar målkonflikt med en ekonomisk liberaliseringsagenda med målsättningen om effektivare marknader (Bengtsson & Jacobsson 2013).

Utifrån en analys av arbetsmarknadspolitiken i ett flertal EU-länder drar Bengtsson och Jacobsson (2013) slutsatsen att den rådande utvecklingen, oavsett länders välfärdsmodeller, går i riktning bort från det sociala investeringsperspektivet. Istället skärps incitamenten att arbeta. Särskilt påfallande är utvecklingen i Sverige, menar Bengtsson och Jacobsson som pekar på hur arbetsmarknadspolitiken innehåll utvecklats sedan 1990-talets slut.

Det sociala investeringsperspektivet har genom kraftigt minskade yrkesutbildningsinvesteringar i stora delar hamnat på arbetsmarknadspolitiken bakgård. Liberaliseringsagendan som ersatt det fokuserar i högre grad på såväl personens sökbeteende och motivation genom hårdare krav och sanktioner som på personens mjuka, sociala färdigheter genom tjänster som jobbcoachning. (Bengtsson & Jacobsson 2013, sid 130f)

Att inte investera i människors humankapital riskerar enligt Bengtsson och Jacobsson att bli ett högt pris att betala – i form av bristande konkurrenskraft likväl som ökad risk för social utslagning.

## 5. LOs syn på arbetsmarknadspolitiken

Den kraftigt urholkade arbetsmarknadspolitiken har ett högt pris. Allvarliga strukturella problem som fick fäste efter 1990-talets djupa lågkonjunktur riskerar att fördjupas i den rådande arbetsmarknadskrisen. Den strukturella arbetslösheten riskerar att permanentas på en än högre nivå än vad vi sett i spåren av 1990-talets kris. Utan ökade inslag av aktiva rustande insatser som stärker arbetssökande på arbetsmarknaden, och lägger grund för varaktig etablering i arbetslivet, riskerar vi stora sociala kostnader och försämrad konkurrenskraft för svensk ekonomi.

Den inslagna vägen måste överges. Arbetsmarknadspolitiken behöver en annan riktning. Arbetslöshet som beror på låg efterfrågan och bristande kunskaper och kompetenser kan inte lösas genom att arbetslösa söker jobb mer intensivt.

Det finns goda skäl att i långt större utsträckning än vad som sker idag anpassa den aktiva arbetsmarknadspolitiken efter konjunkturen. Den djupa och långdragna lågkonjunktur vi upplever motiverar starkare insatser. Ett av de största hoten under en lågkonjunktur är att arbetslösheten riskerar att bli långvarig och att arbetslösa lämnar arbetskraften. Forskningen ger stöd för att arbetsmarknadspolitiska program kan hindra arbetskraftsutträde (Taslimi 2011). En arbetsmarknadspolitik i lågkonjunktur bör särskilt betona utbildningsinsatser. De så kallade inläsningseffekterna av program som arbetsmarknadsutbildning är små när det finns få jobb att söka. Utbildningens stärkande effekter väger desto tyngre (Taslimi 2011).

Med en modern och hållbar arbetslinje som grund bör den aktiva arbetsmarknadspolitiken formos för att vara ett av statens många verktyg för att ge människor goda förutsättningar att delta i arbetslivet. En offensiv aktiveringsstrategi är hållbar i längden.

### Tio förslag för en verkligt *aktiv* arbetsmarknadspolitik

Svensk arbetsmarknadspolitik kan åter bli den starka internationella förebild den under många årtionden var; en stark modell för omställning. Det kräver politisk vilja att investera i människor. Vad som behövs är inte nya verktyg eller ett ökat omfång. Det är ett starkare innehåll i den aktiva arbetsmarknadspolitiken som måste till, i första hand genom en ökad användning av redan beprövade verktyg men också genom förstärkningar av vissa verktyg.

#### ***Riv upp jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar***

De två garantiprogrammen, jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar, är program med svagt innehåll. De jobbsökaraktiviteter som dominerar innehållet i de båda garantierna bör komma arbetslösa till del innan inträde i garantierna. När arbetslösheten redan blivit långvarig bör större fokus läggas på insatser som syftar till att stärka de arbetssökande att bättre kunna möta vad som efterfrågas på arbetsmarknaden, men också på efterfrågeinriktade insatser genom subventionerade anställningar.

De båda garantiprogrammen har ända sedan de introducerades präglats av en låg aktivitetsnivå. Detta har sannolikt sin grund i aktiviteternas karaktär. Det går

knappast att på ett effektivt och rimligt sätt uppnå heltid i aktiviteter som handlar om att stödja och vägleda i jobbsökandet.

Garantiprogram bör utformas utan tidsgränser som styr vilka insatser deltagare kan få del av. Insatserna bör ges utifrån en individuell bedömning av behoven och arbetslösa som efter en ersättningsperiod (300 ersättningsdagar) går in i en garanti ska från dag ett erbjudas aktiva och rustande insatser. Utgångspunkten måste vara att arbetslösa får stöd i sitt arbetssökande långt innan de hunnit bli långtidsarbetslösa.

Sänkningen av ersättningsnivån vid inträde i en garanti bör slopas. Istället ska aktivitetsstöd fortsatt utges på samma nivå som i arbetslöshetsförsäkringen. Det är inte rimligt att den som aktivt söker arbete och deltar i anvisade aktiviteter straffas genom sänkt ersättning.

Jobb- och utvecklingsgarantins fas 3 måste slopas. Att arbetslösa utför arbete utan lön kan under inga omständigheter accepteras. Den sammanblandning av praktik och arbete som programmet utgör hör inte hemma i svensk arbetsmarknadspolitik. Arbetslösa som efter lång tid i garantin fortfarande saknar arbete bör erbjudas subventionerad anställning eller direktskapade arbeten, likt de plusjobb som fanns under 2006, med lön och övriga villkor i enlighet med kollektivavtal.

**Riv upp jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar:** Utforma garantiprogram utan tidsgränser som styr vilka insatser deltagarna kan få del av. Ge insatser utifrån en individuell bedömning av behov, aktiva och rustande insatser från dag ett. Slopa sänkningen av ersättningsnivån. Slopa fas 3 och utöka istället de subventionerade anställningarna och direktskapade arbeten med lön och övriga villkor i enlighet med kollektivavtal.

#### **Öka inslagen av utbildning inom arbetsmarknadspolitiken**

Från att ha varit ett centralt inslag i den aktiva arbetsmarknadspolitiken har utbildning blivit en relativt marginaliserad insats för arbetslösa. Det svaga utbildningsinnehållet försvårar den aktiva arbetsmarknadspolitikens uppdrag att anpassa arbetskraftsutbudet till arbetsmarknadens behov. Det försämrar möjligheterna till effektiv matchning och ökar risken för strukturell arbetslöshet.

Arbetsmarknadens krav på utbildning har ökat påtagligt och arbetsgivare efterfrågar i allt större utsträckning arbetskraft med längre utbildning. En fullföljd gymnasieutbildning är idag närmast att betrakta som ett grundvillkor för etablering på arbetsmarknaden. Samtidigt ökar antalet inskrivna vid Arbetsförmedlingen som enbart har förgymnasial utbildning. Ökningen har flera förklaringar. Det är en följd av att tidigare etablerade på arbetsmarknaden som saknar gymnasieutbildning övergår i arbetslöshet. Det förklaras också av nyanlända arbetssökande som saknar gymnasieutbildning, och det sker som en effekt av misslyckanden inom utbildningspolitiken som gör att unga lämnar skolan utan fullständiga betyg. Sammantaget innebär det en stor utmaning för arbetsmarknadspolitiken. Det behövs en kunskapsatsning inom arbetsmarknadspolitiken.

De satsningar som gjorts på studiemotiverande kurser vid folkhögskola för unga arbetssökande genom den så kallade folkhögskolesatsningen är bra. Det bör dock



övervägas att ge möjlighet till deltagande under längre tid än tre månader för ungdomar som bedöms ha större behov än vad som kan mötas inom tre månader.

För arbetslösa som tidigare etablerat sig på arbetsmarknaden men som saknar gymnasieutbildning är ett fullföljande av utbildningen många gånger nödvändig för att åter komma i jobb. Det bör därför finnas möjligheter att inom ramen för arbetsmarknadspolitiken slutföra studier, om den arbetsmarknadspolitiska bedömningen är att det är vad som behövs för att öka chanserna till arbete. Studier inom den kommunala vuxenutbildningen bör därför vara en möjlighet med aktivitetsstöd som studiefinansiering. Genom en sådan möjlighet kan det hinder som studier mitt i livet kan utgöra överbryggas. Även för nyanlända bör möjligheterna till grundläggande utbildning inom arbetsmarknadspolitiken stärkas. För nyanlända som omfattas av etableringslagen finns den möjligheten idag. För nyanlända som inte omfattas av etableringslagen bör utbildning på grundskole- eller gymnasienivå med aktivitetsstöd vara möjligt inom ramen för förberedande insatser.<sup>10</sup>

Den förberedande utbildningen bör utökas i syfte att ge fler arbetssökande förutsättningar till omställning. Under 2013 deltar omkring 19 000 personer i genomsnitt per månad i förberedande utbildning (inom och utanför garantierna) där merparten av insatserna utgörs av kurser i yrkessvenska. Det finns mycket som talar för att behovet av förberedande utbildning är större än så och antalet platser bör i rådande arbetsmarknadsläge därför utökas till omkring 30 000 platser i genomsnitt per månad. Samtidigt bör den förberedande utbildningen kvalitetssäkras så att den verkligen fungerar som en förberedelse för vidare utbildning. Den bör i högre grad kunna användas som en väg till reguljär utbildning och inslaget av svenska för invandrare (sfi) inom ramen för den förberedande utbildningen bör öka för att möta behoven hos nyanlända som inte omfattas av etableringslagen.

Den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen måste få en mer framträdande roll inom arbetsmarknadspolitiken. Den är central för att överbrygga skillnader i krav och kompetens på arbetsmarknaden. Det är arbetslivets föränderliga krav och arbetsmarknadens struktur som bör ligga till grund för omfattningen och inriktningen på arbetsmarknadsutbildningen. Volym, inriktning och resurser måste möta de arbetssökandes och arbetsmarknadens behov. Under 2013 deltar omkring 12 000 personer i genomsnitt per månad i arbetsmarknadsutbildning (inom och utanför garantierna). I rådande konjunkturläge bör antalet platser utökas kraftigt, till omkring 40 000 platser i genomsnitt per månad.

I all utbildning ska en jämn könsfördelning bland deltagarna eftersträvas och den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen bör i betydligt större utsträckning än idag användas för att motverka en fortsatt könssegregerad arbetsmarknad.

---

<sup>10</sup> För nyanlända som omfattas av etableringslagen bör utbildning på grundskole- eller gymnasienivå med etableringsersättning komma till stånd oftare än vad som sker idag. Som den så kallade Akka-utredningen (SOU 2012:69) påvisat är andelen planer med komvux-studier anmärkningsvärt liten bland flyktingmottagna inom etableringsuppdraget som har en utbildning kortare än tre år. Andelen var bara 3 procent i augusti 2012.

**Öka inslagen av utbildning inom arbetsmarknadspolitiken:** Genomför en kunskapsinsats inom arbetsmarknadspolitiken:

- Stärk folkhögskolesatsningen för unga med behov av mer tid i studiemotiverande insatser.
- Ge arbetslösa i behov av det möjlighet att slutföra studier på grundskole- och gymnasienivå med aktivitetsstöd som studiefinansiering.
- Ge nyanlända som inte omfattas av etableringslagen möjlighet till studier på grundskole- och gymnasienivå med aktivitetsstöd.
- Utöka och kvalitetssäkra den förberedande utbildningen.
- Utöka den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen kraftigt.

#### **Garanterat förmedling av kvalitet**

Förmedlingsverksamheten bör ses som en central del i den aktiva arbetsmarknadspolitiken. En effektiv matchning kan minska friktionsarbetslösheten, men det förutsätter att Arbetsförmedlingens handläggare har regelbundna och goda kontakter med såväl arbetssökande som arbetsgivare.

Förmedlingsinsatser bör i vissa fall fördjupas för arbetslösa med svag ställning på arbetsmarknaden, men även den som står relativt väl rustad för arbetslivet kan ha behov av insatser för att stärka sitt jobbsökande. Det gäller inte minst för den som är ny på arbetsmarknaden och saknar egna kontakter i arbetslivet. Det gäller också den som efter en längre tid som väl etablerad på arbetsmarknaden plötsligt drabbas av arbetslöshet och står inför att söka ett nytt arbete. För arbetslösa med en historik av otrygg arbetsmarknadsförankring, genom upprepade tidsbegränsade anställningar och/eller undersysselsättning, kan en effektiv förmedling spela en viktig roll för en övergång till en stabil arbetsmarknadsförankring.

För att förmedlare ska kunna ge ett bra stöd i arbetssökandet är det nödvändigt att de får en god bild av varje arbetssökandes kompetens och erfarenheter. Det förutsätter goda och regelbundna kontakter mellan förmedling och arbetssökande. I andra änden är det lika viktigt att förmedlare har täta arbetsgivarkontakter. Kunskap om arbetsgivarnas rekryteringsbehov är en förutsättning för en effektiv förmedlingsverksamhet.

Det är också inom förmedlingsverksamheten som nyckeln till en effektiv aktiv arbetsmarknadspolitik ligger. Genom att varje individs behov av stöd och insatser tidigt identifieras kan dessa sättas in innan arbetslösheten blivit långvarig. Förutsättningarna för en effektiv matchning förbättras och strukturell arbetslöshet motverkas.

Att arbetssökande upplever att Arbetsförmedlingen finns till hands för att ge ett professionellt stöd är avgörande för förtroendet för myndigheten, och i förlängningen också för arbetsmarknadspolitikens legitimitet. Viktigt för legitimiteten är också att den kontrollfunktion som ligger inom förmedlingsverksamheten upprätthålls; att Arbetsförmedlingen förmår att säkerställa att arbetssökande som uppbär ersättning från arbetslöshetsförsäkringen lever upp till de krav försäkringen ställer. Förmedling och kontroll går med nödvändighet hand i hand.

**Garanter en förmedling av kvalitet:** Se över Arbetsförmedlingens behov av ökade resurser för ökad handläggartäthet i syfte att skapa fler personliga möten mellan arbetssökande och förmedlare, ökad kvalitet i de individuella handlingsplanerna samt för att säkerställa goda arbetsgivarkontakter.

#### **Stärkt tidigt stöd till arbetslösa**

Genom en tidig kvalificerad bedömning av varje arbetssökandes chanser till arbete kan sökande i behov av insatser identifieras. När en arbetsmarknadspolitisk bedömning pekar på en risk för långvarig arbetslöshet finns ingen anledning att dröja med insatser, i synnerhet inte i rådande arbetsmarknadsläge. Att inte alla som bedöms ha behov av tidiga insatser får det är oacceptabelt och riskerar att leda till stora samhällsekonomiska kostnader.

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken präglas idag av ett alltför ensidigt fokus på att upprätthålla sökaktiviteten hos de arbetssökande. Det är en ineffektiv strategi, särskilt när de lediga jobben är få. Vikten av att förstärka insatserna till arbetssökande som behöver stärka sina chanser på arbetsmarknaden kan inte nog betonas. Tidiga insatser bör i större utsträckning ges i form av programinsatser, i synnerhet till sökande som saknar grundläggande utbildning.

Möjligheten till insatser riskerar idag att vara alltför hårt styrd till arbetssökande som redan står långt ifrån arbetsmarknaden. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken har en viktig roll att spela i att skapa möjligheter för människor som drabbas av arbetslöshet att ställa om och gå vidare till goda och utvecklande arbeten. Hur effektiv den aktiva arbetsmarknadspolitiken är kan därför inte enbart mätas genom hur snabbt människor finner arbete. Det måste finnas en balans mellan att å ena sidan ställa krav på arbetssökande och att å andra sidan ge människor goda möjligheter att fortsätta utvecklas i arbetslivet. Denna avvägning måste rymmas i en arbetsmarknadspolitisk bedömning av vem som bör ges insatser och vem som klarar sig väl utan dem.

**Stärkt tidigt stöd till arbetslösa:** Inför en nolltolerans mot utebliven tidig insats för arbetssökande som bedöms riskera långvarig arbetslöshet. Ge arbetslösa som saknar grundläggande utbildning en garanti om tidig programinsats genom utbildning, om den arbetsmarknadspolitiska bedömningen är att sådan krävs för att öka chanserna till arbete. Stärk den aktiva arbetsmarknadspolitikens funktion i att ge människor goda möjligheter att fortsätta utvecklas i arbetslivet.

#### **Effektivare och tidigare insatser till unga**

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken kan spela en central roll för unga arbetssökande som saknar arbetslivserfarenhet och kontakter, men dagens arbetsmarknadspolitik för unga är felaktigt utformad. Insatserna är i alltför liten grad individuellt anpassade. Rustande insatser erbjuds för sällan och alltför sent.

Stödet till unga inom den statliga arbetsmarknadspolitiken utgörs främst av jobbgarantin för ungdomar. I synnerhet för ungdomar som saknar gymnasieutbildning riskerar tiden i öppen arbetslöshet innan anvisning till garantin att bli en alltför lång och meningslös väntan. För den som står i uppenbart behov av rus-

tande insatser riskerar väntan i öppen arbetslöshet att leda längre bort från arbetsmarknaden.

Inom jobbgarantin för ungdomar är innehållet svagt. Förmedlingsinsatser och jobsökaraktiviteter är många gånger otillräckliga som enda insatser, i synnerhet för unga som saknar både arbetslivserfarenhet och tillräcklig utbildning för att konkurrera på arbetsmarknaden. Insatser som syftar till att stärka kompetens och arbetsmarknadsanknytning, utbildande insatser och praktik, kommer alltför få till del och alltför sent.

Arbetsmarknadspolitiken för unga riskerar att förlänga arbetslöshetstiderna, särskilt för den grupp som försöker etablera sig på arbetsmarknaden med en bristfällig utbildning. För denna grupp är det av stor vikt att tidiga insatser i aktiva och rustande program ges. Det sker inte i tillräcklig omfattning idag. Arbetsförmedlingens arbete med tidiga insatser till unga måste därför stärkas.

För att vinna tid för unga som står inför att etablera sig på arbetsmarknaden bör arbetsmarknadspolitiken söka sig in i skolan och förbereda gymnasieelever för arbetsmarknadsinträdet. Elever som går sista terminen på gymnasiet, framför allt inom de yrkesförberedande programmen, bör av Arbetsförmedlingen betraktas på samma sätt som arbetstagare som varslats om uppsägning och ges ett tydligt stöd inför inträdet på arbetsmarknaden.

För att föregripa Arbetsförmedlingens arbete bör också ungdomar förberedas bättre för arbetslivet redan när de går i skolan. För att öka ungdomars kunskaper om var jobben finns, hur de söks och vad som krävs för att få dem bör samtliga gymnasieprogram inkludera en obligatorisk kurs i arbetslivs- och arbetsmarknadskunskap.

**Effektivare och tidigare insatser till unga:** *Inför en nolltolerans mot utebliven tidig insats för unga arbetssökande som bedöms riskera långvarig arbetslöshet. Öka användningen av insatser som syftar till att höja kompetensen och stärka arbetsmarknadsanknytningen hos unga arbetssökande. Ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att erbjuda studerande stöd inför arbetsmarknadsinträdet under sista terminen i gymnasiet. Inför en obligatorisk kurs i arbetslivs- och arbetsmarknadskunskap i gymnasieskolan.*

#### **Förbättra möjligheterna till praktik av god kvalitet**

Praktik är ett viktigt inslag inom den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Möjligheten att praktisera på en reguljär arbetsplats kan vara värdefull för arbetssökande, i synnerhet för personer med begränsad arbetslivserfarenhet men också för personer som varit långvarigt frånvarande från arbete och därför behöver stärka sin anknytning till arbetsmarknaden. I de fall praktik kan leda till anställning på arbetsplatsen ifråga får det anses framgångsrikt, men det bör inte ses som det enda måttet på insatsens effektivitet. Praktik av god kvalitet ger referenser, färdigheter och kontakter av värde på arbetsmarknaden.

En svårighet kan vara att få fram praktikplatser av kvalitet och det bör därför göras ansträngningar för att öka främja detta. En handledarpeng skulle fungera som en stimulans för arbetsgivare att erbjuda praktik, eftersom de då får ersättning för den tid som ska läggas på handledning. Samtidigt skulle den fungera för att stärka

kvalitén i insatsen genom ökade möjligheter att ställa krav på praktikens innehåll. Genom tydligare strukturer för handledning kan undanträngning motverkas. En handledarpeng bör motsvara ungefärligen fem timmars handledning i veckan.

Arbetsförmedlingen och den arbetsgivare som tar emot praktikanter bör i varje enskilt fall träffa en tydlig överenskommelse om innehållet i praktiken. Denna ska säga vad deltagaren ska lära sig under sin tid i praktik och hur handledningen är planerad. Överenskommelsen bör också delges facklig organisation i samband med det samråd som Arbetsförmedlingen är skyldig att genomföra inför varje anvisning. Med ett sådant underlag kan facket på bättre grund än idag ge sin syn på om anvisningen är lämplig, framför allt sett till vikten av att undvika undanträngning av reguljära arbetstillfällen.

Efter avslutad praktik ska den arbetssökande alltid få med sig ett intyg med ett omdöme. Arbetsförmedlingen bör ha ansvar för att följa upp att detta ges.

**Förbättra möjligheterna till praktik av god kvalitet:** Stärk möjligheterna till praktikplatser av kvalitet. Inför en handledarpeng till arbetsgivare som tar emot arbetssökande i praktik. Ställ krav på en tydlig överenskommelse om innehållet i praktiken och låt facklig organisation yttra sig över denna i det samrådsförfarande som ska föregå varje anvisning. Ge Arbetsförmedlingen i ansvar att följa upp att intyg ges efter avslutad praktik.

#### **Stärk anställningsstödet**

Subventionerade anställningar fungerar bra om de reserveras för arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden. Att det sker en viss undanträngning av personer med starkare ställning på arbetsmarknaden är inget problem i dessa fall. Syftet med subventionen är att hjälpa arbetssökande med störst svårigheter att hävda sig i konkurrensen.

Mot bakgrund av att antalet personer som varit inskrivna vid Arbetsförmedlingen under lång tid har ökat kraftigt borde fler än idag ges möjlighet till arbete i subventionerad anställning.<sup>11</sup> För att de olika formerna av anställningsstöd<sup>12</sup> ska kunna användas mer effektivt krävs dock att taket för den lönestödsgrundande lönekostnaden höjs väsentligt så att normala löner subventioneras fullt ut. Idag är det bara löner upp till omkring 17 000 kronor per månad som subventioneras fullt ut. En höjning av taket skulle öppna upp en större del av arbetsmarknaden och dessutom ta bort de mekanismer som idag leder till lågt satta löner och dålig löneutveckling för personer i anställningar med dessa stöd. För att reellt stärka anställningsstödet som arbetsmarknadspolitisk insats krävs en höjning av taket långt över medellönen på svensk arbetsmarknad, det vill säga en bra bit över 30 000 kronor per månad.

Nystartsjobben är idag det största programmet för subventionerade anställningar. De ger ett förhållandevis kraftigt stöd till arbetsgivare som anställer arbetslösa som varit borta från arbetsmarknaden under mer än ett år (något kortare för ar-

<sup>11</sup> Notera att denna rapport inte behandlar särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. De subventionerade anställningar som riktar sig till arbetssökande med funktionsnedsättning behandlas därför inte här.

<sup>12</sup> Särskilt anställningsstöd, förstärkt särskilt anställningsstöd och instegsjobb.

betssökande under 25 år) och är utformade som en rättighet för arbetssökande som uppfyller målgruppskriterierna.

På grund av hur nystartsjobben är utformade kan arbetslösa som har störst svårigheter att få ett jobb och därför har längre arbetslöshetstider konkurreras ut av arbetssökande som står relativt sett närmare arbetsmarknaden. Att så tycks ske bekräftas av analyser av nystartsjobben. Enligt en studie från IFAU har de som får nystartsjobb något längre utbildning jämfört med övriga långtidsarbetslösa (Liljeberg, Sjögren och Vikström 2012). Arbetsförmedlingen pekar på att nystartsjobben går till de individer i jobb- och utvecklingsgarantin som har de relativt sett bästa jobbchanserna och att detta tenderar att öka snarare än minska jobbchanserna (Arbetsförmedlingen 2013a).

**Stärk anställningsstödet:** I syfte att öppna upp en större del av arbetsmarknaden och för att undanröja mekanismer som leder till lågt satta löner och dålig löneutveckling för personer i anställning med anställningsstöd bör taket för den lönestödsgrundande lönekostnaden höjas väsentligt. Dessutom behövs en översyn av hur väl de olika formerna av subventionerade anställningar sammantaget (anställningsstöd och nystartsjobb) fungerar för att hjälpa arbetssökande med störst svårigheter att hävda sig i konkurrensen på arbetsmarknaden.

#### **Se över användandet av kompletterande aktörer inom arbetsmarknadspolitiken**

Sedan 2007 har Arbetsförmedlingen i uppdrag att öka användningen av så kallade kompletterande aktörer inom arbetsmarknadspolitiken. Allt sedan inslaget av kompletterande aktörer har ökat har brister i de tjänster dessa levererar uppmärksamats. Säkerställandet av kvalitet i upphandlingen av kompletterande aktörer, vare sig det sker genom lagen om offentlig upphandling (LOU) eller lagen om valfrihet (LOV) är en angelägen fråga. Arbetsmarknadspolitiken legitimitet hotas allvarligt när arbetssökande tvingas ta del av aktiviteter av undermålig kvalitet.

Insynen i vad arbetssökande faktiskt gör hos kompletterande aktörer är mycket liten och det finns en risk att den är det också för Arbetsförmedlingens handläggare, trots riktlinjer om slutredovisning efter avslutad aktivitet hos kompletterande aktör. Frågan om insyn är viktig, dels för kvalitén i insatserna och dels för att den arbetssökande ska kunna ges en effektiv kedja av insatser.

En aspekt som kräver ingående analys är också Arbetsförmedlingens förutsättningar att vid samarbete med kompletterande aktörer säkerställa myndighetens kontrollfunktion i arbetslöshetsförsäkringen. I denna fråga har brister uppmärksamats vid upprepade tillfällen.

Sammanfattningsvis behövs en översyn av användandet av kompletterande aktörer inom arbetsmarknadspolitiken. Det bör vara en fråga för den aviserade översynen av Arbetsförmedlingen under 2014.

**Se över användandet av kompletterande aktörer inom arbetsmarknadspolitiken:** Arbetsförmedlingens uppdrag att använda kompletterande aktörer bör genomlysas grundligt. Signaler om bristande kvalitet i de tjänster som levereras, bristande insyn i vad arbetssökande gör under tid hos kompletterande aktörer och svårigheter för Arbetsförmedlingen att upprätthålla kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen i samarbeten med kompletterande aktörer motiverar att frågan belyses särskilt.

### **Granska förutsättningarna för regional anpassning av arbetsmarknadspolitiken**

Sedan 2008 är Arbetsförmedlingen en rikstäckande myndighet med en enhetlig styrning från central till lokal nivå. Genom den enhetliga myndigheten har tidigare problem med otydlig styrning, ett otydligt ansvarsförhållande och bristande enhetlighet i tillämpningen av det arbetsmarknadspolitiska regelverket undanröjts. Genom en nationellt sammanhållen arbetsmarknadspolitik läggs grund för att insatser inte skiljer sig åt beroende på var i landet arbetssökande bor, vilket är viktigt för arbetssökandes rättssäkerhet och för arbetsmarknadspolitikens legitimitet.

Samtidigt finns behov av viss regional anpassning av en nationellt sammanhållen arbetsmarknadspolitik. Behoven på en regional arbetsmarknad liknar inte alla gånger behoven på en annan. Hur en regional anpassning kan ske är dock mycket oklart i den rådande myndighetsstrukturen. I den aviserade översynen av Arbetsförmedlingen bör frågan därför utredas särskilt.

**Granska förutsättningarna för regional anpassning av arbetsmarknadspolitiken:** Låt frågan om möjligheter till regional anpassning av en nationellt sammanhållen arbetsmarknadspolitik ingå i den aviserade översynen av Arbetsförmedlingen.

### **Stärk parternas inflytande över arbetsmarknadspolitiken**

Arbetsmarknadens parter har kunskaper av relevans för en god utformning och ett effektivt utförande av den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Genom reformeringen av Arbetsförmedlingen 2008 förändrades möjligheterna till inflytande för arbetsmarknadens parter. Efter sex år med den nya myndighetsstrukturen är det tid att se över hur parternas kunskaper tas tillvara.

På central nivå har parternas medverkan reducerats från platser i myndighetens styrelse till representation genom det så kallade partsrådet. I vilken utsträckning partsrådet har den roll som rådgivande organ som föreskrivs i myndighetens instruktion behöver dock belysas. På regional nivå är det angeläget att se över de så kallade arbetsmarknadsrådets roll. Dessa har idag inte en likvärdig funktion och förekomst runt om i landet.

Även Arbetsförmedlingens skyldighet att genomföra samråd med berörd facklig organisation inför varje individuell anvisning till en arbetsplatsförlagd insats bör granskas. Det finns idag starka signaler om att samrådet inte fungerar som avsett.

Samtliga dessa frågor med bäring på parternas inflytande över arbetsmarknadspolitiken bör ingå i den aviserade översynen av Arbetsförmedlingen under 2014.

**Stärk parternas inflytande över arbetsmarknadspolitiken:** Se över parternas möjligheter till inflytande över arbetsmarknadspolitiken på central och regional nivå, samt Arbetsförmedlingens arbete med att genomföra samråd med facklig organisation inför anvisning till arbetsplatsförlagd aktivitet.

## Källförteckning

- Arbetsförmedlingen (2013a), *Arbetsförmedlingens handläggargaranti Jobb- och utvecklingsgaranti, version 8.0 beslutad 2013-02-04*
- Arbetsförmedlingen (2013b), *Arbetsförmedlingens handläggargaranti Jobbgaranti för ungdomar, version 1,0 beslutad 2013-05-27*
- Arbetsförmedlingen (2013c), *Arbetsmarknadspolitiska program, Årsrapport 2012*
- Arbetsförmedlingen (2013d), *Fler personliga möten, Arbetsförmedlingens återrapportering 2013-02-22*
- Arbetsförmedlingen (2013e), *Prognoser för utbetalningar 2013-2017, Arbetsförmedlingens återrapportering 2013-10-25*
- Arbetsförmedlingen (2013f), *Stärkt förtroende för Arbetsförmedlingen, Arbetsförmedlingens återrapportering 2013-06-14*
- Arbetsförmedlingen (2013g), *Förstärkt förmedlingsstöd till ungdomar, Arbetsförmedlingens återrapportering 2013-06-14*
- Arbetsförmedlingen (2013h), *Insatser för att bryta långvarig arbetslöshet, Arbetsförmedlingens återrapportering 2013-06-14*
- Arbetsförmedlingen (2013i), *Tidiga insatser, Arbetsförmedlingens återrapportering 2013-10-31*
- Arbetsförmedlingen (2013j), *Arbetsmarknadsutsikter hösten 2013*
- Arbetsförmedlingen (2012), *Insatser för att förhindra långvarig arbetslöshet 2a månadsrapport, Arbetsförmedlingens återrapportering 2012-11-30*
- Arbetsmarknadsdepartementet (2011), *Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Arbetsförmedlingen*
- Bengtsson, Mattias och Jacobsson, Kerstin (2013), *Europas låga arbetskraftsinvesteringar – ett högt pris att betala? i Ett konkurrenskraftigt EU till rätt pris, Europaperspektiv 2013*, av Bakardjieva Antonina m.fl., Santérus Förlag
- Bengtsson, Mattias och Berglund, Thomas (2012), *Den stora omvandlingen – Svensk arbetsmarknadspolitik under tre decennier*, Arbetsmarknad & Arbetsliv, årg 18, nr 3
- Björklund, Anders, Edin, Per-Anders, Holmlund, Bertil och Wadensjö, Eskil (2006), *Arbetsmarknaden*, SNS Förlag
- Calmfors, Lars, Forslund, Anders och Hemström, Maria (2002), *Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?*, IFAU Rapport 2002:8



Card, David, Kluve, Jochen och Weber, Andrea (2010), *Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis*, *The Economic Journal*, 120:548, s 452-477

Dagens Nyheter den 30 augusti 2013,  
<http://www.dn.se/debatt/arbetsformedlingens-uppdrag-ar-omojligt/> (använd den 28 november 2013).

Finanspolitiska rådet (2010), *Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2010*

Forslund, Anders, Liljeberg, Linus och von Trott zu Solz, Leah (2013), *Arbetspraktik – en utvärdering och en jämförelse med arbetsmarknadsutbildning*, IFAU Rapport 2013:4

Forslund, Anders och Vikström, Johan (2011), *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*, IFAU Rapport 2011:7

Förordning 2000:628, *Förordning om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*

Gartell, Marie, Gerdes, Christer och Nilsson, Petra (2013), *Programeffekter 1996-2010*, Working Paper 2013:1, Arbetsförmedlingen

Hensvik, Lena och Nordström Skans, Oskar (2013), *Kontakter och ungdomars arbetsmarknadsinträde*, IFAU Rapport 2013:20

Hägglund, Pathric (2009), *Experimental evidence from intensified placement efforts among unemployed in Sweden*, IFAU Working Paper 2009:16

IAF (2013), *Arbetsförmedlingens arbete med individuella handlingsplaner*, Rapport 2013:20

IAF (2012), *Arbetsförmedlingens kontrollfunktion i samarbetet med kompletterande aktörer*, Rapport 2012:4

IAF (2010), *Arbetsförmedlingens kontrollfunktion i samarbetet med kompletterande aktörer*, Rapport 2010:23

Lechner, Michael och Wunsch, Conny (2009), *Are Training programs More Effective When Unemployment is High?*, *Journal of Labor Economics*, 27, s 653-692

Liljeberg, Linus, Sjögren, Anna och Vikström, Johan (2012), *Leder nystartsjobben till högre sysselsättning?*, IFAU Rapport 2012:6

Liljeberg, Linus, Martinsson, Sara och Thelander, Jonas (2013), *Jobb- och utvecklingsgarantin – Vilka deltar, vad gör de och vart leder det?*, IFAU Rapport 2013:12

Lindvall, Johannes (2011), *Vad hände med den aktiva arbetsmarknadspolitiken?*, *Ekonomisk debatt*, nr 3, årgång 39

- LO (2009), *Arbetsmarknadspolitik i kristid, Hur lyckas vi bättre nu än på 1990-talet?*
- LO (2013a), *Sökes: Kompetent, flexibel och billig arbetskraft – hur arbetsgivarernas krav ökar polariseringen på arbetsmarknaden*
- LO (2013b), *Finnes: Allt för få jobb – hur 2000-talet leder till ökad polarisering i sysselsättning och arbetslöshet*
- LO (2013c), *Ekonomiska utsikter hösten 2013*
- LO (2013d), *Vingarnas trygghet i en modern och hållbar arbetslinje, Den svenska modellen på 2010-talet*
- de Luna, Xavier, Forslund, Anders och Liljeberg, Linus (2008), *Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002-04*, IFAU Rapport 2008:1
- Maibom Pedersen, Jonas, Rosholm, Michael och Svarer, Michael (2012), *Experimental Evidence on the Effects of Early Meetings and Activation*, Economics working papers 2012-26, Aarhus University
- Martinsson, Sara och Sibbmark, Kristina (2010), *Vad gör de i jobb- och utvecklingsgarantin?*, IFAU Rapport 2010:15
- Morel, Nathalie, Palier, Bruno och Palme, Joakim (2012), *Towards a social investment welfare state?*, The Policy Press
- Nyblom, Jenny (2012), *Aktivering av socialbidragstagare – om stöd och kontroll i socialtjänsten*, Doktorsavhandling, Stockholms universitet
- Ohlsson, Henry och Storrie, Donald (2007), *Long term effects of public policy for displaced workers in Sweden – shipyard workers in the West and miners in the North*, Working Paper 2007:19
- Obeke, Susanna (2005), *Arbetsmarknadsutbildningens effekter för individen*, Ura 2005:6, Arbetsmarknadsstyrelsen
- Olofsson, Jonas och Wadensjö, Eskil (2009), *Arbetsmarknadspolitik, Förändrade förutsättningar och nya aktörer*, SNS Förlag
- Prop. 2006/07: 1, *Budgetpropositionen för 2007*
- Prop. 2008/09: 1, *Budgetpropositionen för 2009*
- Prop. 2008/09: 97, *Regeringens proposition Åtgärder för jobb och omställning*
- Prop. 2009/10: 1, *Budgetpropositionen för 2010*

Prop. 2010/11: 1, *Budgetpropositionen för 2011*

Prop. 2011/12: 1, *Budgetpropositionen för 2012*

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

Riksrevisionen (2013), *Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare*, RIR 2013:6

Skolverket (2011), *Redovisning av regeringsuppdrag att förbereda och genomföra insatser inom yrkesvux*

Sohlman, Åsa (2010), *Arbetsmarknadspolitik för att motverka långa arbetslöshetstider*, LO

SOU 2004:43, *Den könsuppdelade arbetsmarknaden, Betänkande av utredningen om den könssegregerade arbetsmarknaden*

Statskontoret (2004), *Individuella handlingsplaner vid arbetsförmedlingen*, 2004:15

Statskontoret (2012), *Kostnader för arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux – en jämförelse*, 2012:28

Statskontoret (2013), *Orsaker till långtidsinskrivning hos Arbetsförmedlingen*, 2013:15

Taslimi, Mohammad (2011), *Vad vet vi om arbetsmarknadspolitikens långsiktiga effekter och konjunkturella mönster?*, Working Paper 2011:3, Arbetsförmedlingen

TT den 17 mars 2010, *Littorin avfärdar utbildningskritik*



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

December 2013  
ISBN 978-91-566-2910-5  
[www.lo.se](http://www.lo.se)

PÅ OMSLAGET:  
Pauline Hjelm 22 år, Pappersindustriarbetarförbundet,  
Bravikens pappersbruk i Norrköping.  
FOTO: Lars Forsstedt