

arenaidé

November 2023



Aktiv arbetsmarknadspolitik för full sysselsättning

Elsa Engström



Elsa Engström är statsvetare med lång erfarenhet som utredare och sakkunnig inom arbetsmarknadsfrågor. Elsa har varit medförfattare till tre statliga utredningar om arbetsmarknads- och utbildningspolitik, hon har utrett omställningsfrågor åt arbetsmarknadens parter samt arbetat som politiskt sakkunnig i Regeringskansliet.

Aktiv arbetsmarknadspolitik för full sysselsättning

Författare: Elsa Engström

Redaktör: Elinor Odeberg

Stockholm 2023

Grafisk form: Simon Karlsson

Statistik: Vilgot Österlund

©Arena Idé och författaren

Rapporten kan laddas ner från
www.arenaide.se/rapporter



Innehåll

Förord	4
Sammanfattning.....	6
Målet om full sysselsättning	9
En politisk målsättning.....	9
Varför sträva efter full sysselsättning?.....	10
Vad bör vi sikta mot?	12
Utmaningar på arbetsmarknaden.....	15
Tudelning av arbetsmarknaden.....	15
Kompetensbrist	18
Behovet av en aktiv arbetsmarknadspolitik.....	21
Behövs arbetsmarknadspolitik?	21
Fungerar arbetsmarknadspolitik?	23
Arbetsmarknadspolitik påverkar vilken arbetsmarknad vi får	25
Arbetsmarknadspolitik har genomgått stora förändringar.....	25
Tendenser i dagens arbetsmarknadspolitik	28
1. Tron att arbetsmarknaden sköter sig själv.....	28
2. Otydlig ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna	30
3. Nya roller för parternas omställningsorganisationer	32
4. Individens egna ansvar	34
5. Privata aktörer	35
6. En bortglömd regional nivå	37
Aktiv arbetsmarknadspolitik för full sysselsättning.....	38
1. Förtydliga det statliga ansvaret.....	38
2. Säkerställ den lokala närvaron	39
3. Glöm inte arbetsförmedlaren	40
4. Anpassa utbudet av insatser.....	41
5. Stärk den regionala nivån	42
6. Våga använda offentliga investeringar	43
Slutsats	44
Källor	45

FÖRORD

Resan mot full sysselsättning börjar med arbetsmarknadspolitiken

Full sysselsättning har historiskt varit, och behöver även i framtiden vara, ett centralt mål för politiken. Att alla som kan arbeta gör det är en förutsättning för tillväxt, välfärdens finansiering och ett samhälle som håller ihop.

Sverige har sedan länge en relativt hög sysselsättningsgrad. Vi är fler som går till jobbet här än i många andra jämförbara länder. Samtidigt finns strukturella utmaningar på den svenska arbetsmarknaden som behöver hanteras för att löntagarnas och företagens potential ska tas tillvara fullt ut. De två största utmaningarna är att vi har en tudelad arbetsmarknad med en hög långtidsarbetslöshet samt en stor kompetensbrist i många sektorer.

En tudelad arbetsmarknad, där en stor grupp människor går utan jobb under lång tid, leder både till ekonomiska klyftor och socialt utanförskap. Det är väl känt att långvarig arbetslöshet är förknippat med ohälsa och att ekonomiskt och socialt utanförskap kan bli grogrund för kriminalitet. Även om ett jobb och en egen inkomst inte är den mirakelmedicin mot alla samhällsproblem som det ibland förespeglas är det en viktig del av receptet för ett mer jämlikt och tryggt Sverige. Att få ned den långtidsarbetslöshet som har bitit sig fast på höga nivåer sedan finanskrisen på 1990-talet är därför en av de viktigaste uppgifterna framöver.

Samtidigt som många människor går utan arbete är kompetensbristen en av arbetsmarknadens största utmaningar. Arbetsgivare, både i privat och offentlig sektor, har under längre tid larmat om att de har svårt att rekrytera nya medarbetare med rätt utbildning och erfarenhet. Utan arbetskraft med rätt kompetens kan inte näringslivet producera de varor och tjänster som efterfrågas på en globaliserad och konkurrensutsatt marknad. Utan kompetent arbetskraft kan inte heller den offentliga sektorn leverera de välfärdstjänster och den samhällsnytta som landets medborgare behöver och förväntar sig. Utan hög sysselsättning och ett konkurrenskraftigt näringsliv kan vi inte heller säkra de skatteintäkter som krävs för välfärdens finansiering.

En aktiv arbetsmarknadspolitik för att möta dessa utmaningar är en nödvändig del av en politik för full sysselsättning.

Den arbetsmarknadspolitik vi väljer påverkar vilken arbetsmarknad vi får. Om Sverige ska fortsätta konkurrera med kompetens, inte med låga löner, behövs en arbetsmarknadspolitik som understödjer framväxten och bevarandet av kvalificerade jobb med bra löner och goda villkor. Motsatsen är en arbetsmarknadspolitik där arbetssökande pressas att buda

under varandra i konkurrens om lågproduktiva låglönearbeten med lägre kvalifikationskrav, så kallade ”enkla jobb”.

Denna rapport av Elsa Engström tar sig an arbetsmarknadspolitikens utmaningar och möjligheter och varför den är en så viktig del av resan mot full sysselsättning.

Elinor Odeberg, chefsekonom Arena Idé

Sammanfattning

Arbetsmarknadspolitik är åtgärder som syftar till att sammanföra arbetssökande med rekryterande arbetsgivare, som hjälper till att fylla gapet mellan individens förutsättningar och arbetsmarknadens krav samt sorterar om i kön så att den som har en svagare utgångspunkt får ökade jobbchanser. Arbetsmarknadspolitik behövs för att arbetsmarknaden ska fungera bättre, för full sysselsättning och ett samhälle som håller ihop. I Sverige är arbetsmarknadspolitik i huvudsak statlig, med Arbetsförmedlingen som ansvarig myndighet.

Den svenska arbetsmarknaden fungerar i huvudsak bra. Sverige har en hög sysselsättningsgrad och de flesta som blir av med arbetet hittar ett nytt efter inte allt för lång tid. Men trots detta finns två strukturella problem som består oavsett konjunkturläge – en tudelad arbetsmarknad med en hög långtidsarbetslöshet parallellt med en stor kompetensbrist både i näringslivet och i offentlig sektor. Även om dess strukturella utmaningar inte kan lösas enbart genom de verktyg som arbetsmarknadspolitikern förfogar över kan arbetsmarknadspolitikern ta ett aktivt ledarskap i arbetet.

Något som emellertid försvårar för detta ledarskap är att den statliga arbetsmarknadspolitikens roll har blivit otydligare, samtidigt som andra aktörer har fått en större betydelse. Kommunerna, arbetsmarknadens parter och individerna själva tar, och ges, ett allt större ansvar, och stor tilltro sätts till de privata aktörer som tagit över en större del av stödet till den enskilde. Denna rapport lyfter sex tendenser som skapar en större otydlighet kring den statliga arbetsmarknadspolitikens roll:

- 1. TRON ATT ARBETSMARKNADEN SKÖTER SIG SJÄLV.** Det finns en föreställning om att det räcker med stärkta incitament till arbete och lägre anställningskostnader för att lösa de strukturella problemen med hög långtidsarbetslöshet och stor kompetensbrist.
- 2. OKLAR ANSVARFÖRDELNING MELLAN STATEN OCH KOMMUNERNA.** I takt med att fler av de inskrivna hos Arbetsförmedlingen har en svagare ställning på arbetsmarknaden och Arbetsförmedlingens lokala närvaro i landet minskat har kommunerna tagit större ansvar för stöd till långtidsarbetslösa.

3. NYA ROLLER FÖR PARTERNAS OMSTÄLLNINGSGRUPPER.

Kollektivavtalade omställningsstöd har funnits sedan 1970-talet som komplement till den statliga arbetsmarknadspolitiken. Med det nya omställningspaketet i samband med reformeringen av arbetsrätten får parternas omställningsorganisationer en än mer framträdande roll för stöd till arbetsökande mellan jobb.

4. ÖKAT INDIVIDUELLT ANSVAR. Arbetsförmedlingens förflyttning till digitala kanaler och ökade fokus på individens eget ansvar ställer krav på mer självgående arbetsökande. Samtidigt har de inskrivna numera en jämförelsevis svagare ställning på arbetsmarknaden och ett större stödbehov.

5. TILLTRO TILL PRIVATA AKTÖRER. En större del av stödet till arbetsökande utförs nu av privata aktörer. Det kan försvåra en strategisk användning av arbetsmarknadspolitiska insatser för att möta kompetensbehov på arbetsmarknaden, samt sådan samverkan med andra aktörer som ofta behövs för arbetslösa med större stödbehov.

6. EN BORTGLÖMD REGIONAL NIVÅ. Den regionala nivån är oftast den mest lämpade för att analysera och adressera behov på arbetsmarknaden. Samtidigt har vi en förvaltningspolitisk modell som innebär att det saknas styrkraft för dessa frågor på den regionala nivån.

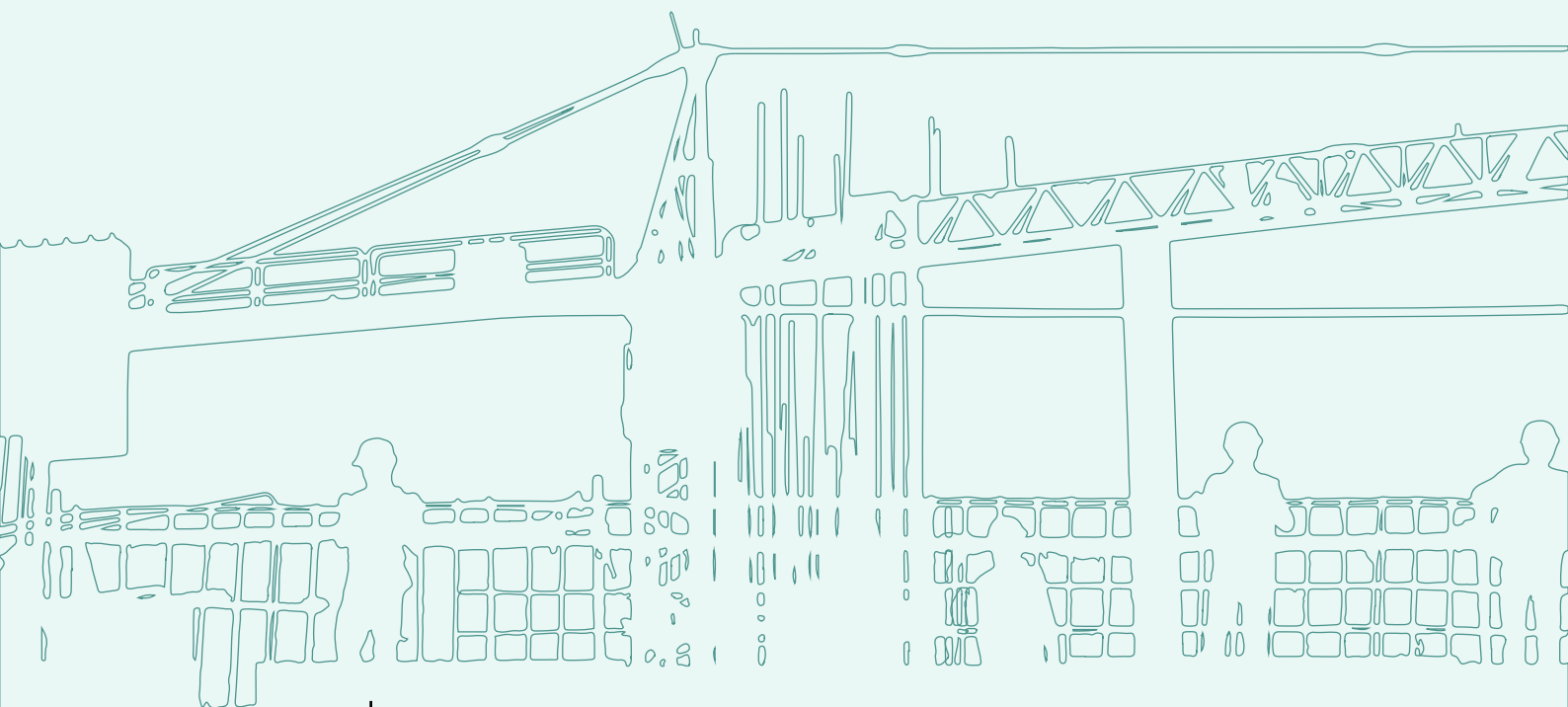
Arbetsmarknaden förändras ständigt. Just nu pågår teknikutveckling och omställning som kan få särskilt stora konsekvenser både för våra arbetstillfällen och för samhället i stort. En nödvändig grön omställning till mer hållbar energiproduktion och tillverkningsindustri är i full gång, och kommer behöva accelerera för att vi ska kunna möta de krav som klimatkrisen ställer. Till det tillkommer att utvecklingen inom automatisering och artificiell intelligens nu tar stora kliv framåt och snart kan komma att påverka de flesta yrkesområden på arbetsmarknaden.

Den gröna omställningen och den ökande digitaliseringen ställer krav på nya kompetenser. För att dessa behov ska mötas, och för att undvika att detta medför att tudelningen av arbetsmarknaden förstärks, kommer vi behöva fortsatta aktiva insatser.

Vi kan ta demokratisk kontroll och styra hur denna strukturomvandling påverkar den svenska arbetsmarknaden och oss som arbetar på den. Men för att göra det behöver det finnas tillräcklig styrkraft i den statliga arbetsmarknadspolitiken. Vi behöver därför komma till rätta med de otydligheter inom arbetsmarknadspolitiken som gör det svårt att tackla utmaningarna på den svenska arbetsmarknaden. Rapporten avslutas med sex rekommendationer för att stärka kapaciteten hos den statliga arbets-

marknadspolitiken att hantera nuvarande, och framtida utmaningar:

1. **FÖRTYDLIGA DET STATLIGA ANSVARET.** Det är bara den statliga arbetsmarknadspolitiken som kan ta det övergripande, nationella myndighetsansvaret för en mer välfungerande arbetsmarknad.
2. **SÄKERSTÄLL DEN LOKALA NÄRVARON.** Arbetsförmedlingen behöver en lokal närvaro i hela landet för att möjliggöra fysiska möten, lokalkännedom och samverka med andra aktörer.
3. **GLÖM INTE ARBETSFÖRMEDELAREN.** Arbetsmarknadspolitikens effektivitet hänger på korrekta bedömningar av individernas förutsättningar och behov. Arbetsförmedlaren är yrkesrollen som är specialiserad för detta.
4. **ANPASSA UTBUDET AV INSATSER.** De verktyg som arbetsmarknadspolitiken har till sitt förfogande måste vara anpassade efter individernas och arbetsmarknadens behov. Utbildning kommer bli ett allt viktigare verktyg.
5. **STÄRK DEN REGIONALA NIVÅN.** Det behövs en funktion som kan arbeta både kortsiktigt och långsiktigt utifrån behov på regionala arbetsmarknader. Samverka med andra aktörer kommer att vara en nyckel.
6. **VÅGA ANVÄNDA OFFENTLIGA INVESTERINGAR.** Offentliga investeringar för att lösa samhällsbehoven kan samtidigt skapa arbetstillfällen för människor som går utan arbete. Denna möjlighet ska inte underskattas.



Målet om full sysselsättning

Definitioner

Sysselsatta: Personer som under en viss vecka utfört något arbete i minst en timme, eller som hade anställning eller arbete som de var tillfälligt frånvarande från på grund av exempelvis semester eller sjukdom.

Arbetslösa: Personer som kan arbeta men inte har arbete och söker arbete.

Arbetskraften: De som är sysselsatta plus de som är arbetslösa.

En politisk målsättning

Begreppet *full sysselsättning* kan definieras på olika sätt. I denna rapport kännetecknar det i första hand en politisk målsättning om att alla som är arbetsföra ska delta i arbetskraften och jobba i den utsträckning det är möjligt, utifrån arbetsförmåga. Målet kan också uttryckas med formuleringar som ”arbete åt alla” eller ”alla som kan arbeta ska arbeta”. Den senare stipulerar samtidigt att det finns giltiga skäl att stå utanför arbetskraften. Den som är för ung, sjuk eller gammal för att arbeta är undantagen. Detsamma gäller den som studerar, är föräldraledig, eller av annan anledning för tillfället inte kan arbeta.

Målet om full sysselsättning används för att beskriva vad politiken strävar mot, på samma sätt som den kan sträva mot att utrota gängkriminaliteten eller ha en nollvision för trafikdödligheten. Vad som i verkligheten kan betraktas som full sysselsättning kommer variera beroende på bland annat konjunktur och demografi. Första kvartalet 2023 var sysselsättningsgraden i Sverige totalt 69,6 procent, varav 67,3 procent för kvinnor och 71,9 procent för män.¹ Hur långt detta är från full sysselsättning är svårt att sätta en siffra på, även om försök görs.

Det är även viktigt att titta på sysselsättningens sammansättning. Är det samma individer, eller samma *grupp* av individer, som ofta blir av med jobbet, går långvarigt utan arbete eller står utanför arbetskraften? På svensk arbetsmarknad har utrikes födda kvinnor en betydligt lägre sysselsättningsgrad jämfört med utrikes födda män eller inrikes födda kvinnor. Utrikes födda kvinnor utgör nu vår största sysselsättningsreserv och potential att höja sysselsättningen i Sverige. Även en hög generell sysselsättningsgrad kan gömma sådan strukturell ojämlikhet.

¹ Procent av befolkningen 15–74 år, säsongrensat. Källa: SCB AKU.

Full sysselsättning hör ihop med låg arbetslöshet. Men en arbetskraft som befinner sig i total sysselsättning, med en arbetslöshet på noll procent, är samtidigt inte ett realistiskt scenario. En normal rörlighet på arbetsmarknaden innebär att ett visst antal individer alltid kommer vara arbetslösa en kortare period under omställning till nytt jobb, så kallad *frikitionsarbetslöshet*.

Här är det också relevant att lyfta begreppet *jämviktsarbetslöshet*, ett nationalekonomiskt begrepp som ungefär betyder en ”långsiktigt hållbar” nivå på arbetslösheten. Med hållbar menas här en nivå som på lång sikt är förenlig med stabil inflation som matchar inflationsförväntningarna. Med ett inflationsmål på två procent antas jämviktsarbetslösheten vara den nivå som arbetslösheten ligger på när inflationen ligger stabilt runt två procent. Det är även den nivå vi kan förvänta oss att den faktiska arbetslösheten kommer att röra sig mot. Ett mål om full sysselsättning skulle kunna hamna i konflikt med inflationsmålet i och med att det skulle stärka den allmänna efterfrågan genom att fler har ett jobb och en lön. Det är ytterst en politisk avvägning av vilket mål som är viktigast, eller om det till exempel är värt att tillfälligt få en högre inflation i syfte att få ned en hög arbetslöshet. Jämviktsarbetslöshet går inte att observera utan är ett teoretiskt begrepp.

Avslutningsvis bör vi hålla i minnet att ett mål om full sysselsättning inte brukar innebära arbete till varje pris. Ett arbete med en lön som inte går att försörja sig på, eller som är farligt för liv och hälsa, är inte önskvärt. Det är heller inte samhällsekonomiskt effektivt att pressa arbetssökande med lång utbildning och yrkeserfarenhet att ta ett arbete som är mindre kvalificerat. Det innebär slöseri med mänskliga och ekonomiska resurser, samtidigt som personer som har lägre kvalifikationer och behöver ett ingångsjobb med lägre kvalifikationskrav hamnar längre bak i kön. I arbetet för full sysselsättning räcker det då inte att bara prata om *ett jobb*, det behöver vara *rätt jobb*.²

Varför sträva efter full sysselsättning?

Målet om full sysselsättning brukar motiveras med ekonomiska argument, bland annat genom att hänvisa till den så kallade *försörjningskvoten*, antalet arbetslösa och personer utanför arbetskraften i förhållande till antalet sysselsatta. Allt fler svenskar lever allt längre, vilket gör att andelen äldre i befolkningen ökar. Den demografiska utvecklingen innebär att allt färre i arbetsför ålder kommer behöva försörja allt fler äldre. Att fler arbetar, och

² En stark arbetslöshetsförsäkring som ger ekonomisk trygghet mellan jobb är ett sätt att möjliggöra detta. Genom att upprätthålla en rimlig inkomst höjer arbetslöshetsförsäkringen den arbetssökandes reservationslön, den lön man kan godta för att ta ett jobb, och konkurrensen om lågkvalificerade, lågbetalda jobb minskar.

att man arbetar längre upp i åldrarna, blir då en förutsättning för att vi ska kunna upprätthålla en godtagbar nivå i välfärden.

För arbetarrörelsen har full sysselsättning varit en grundbult i arbetet för bättre löner och arbetsvillkor. Hög arbetslöshet skapar utsatthet och desperation som utgör en press nedåt på löner och villkor. Full sysselsättning ger i stället goda förutsättningar att ställa höga krav i arbetslivet.

Utöver materiella perspektiv på full sysselsättning finns en moralisk aspekt. Uppfattningen att alla medborgare har en plikt att bidra till det gemensamma genom att arbeta och betala skatt är i dag relativt apolitisk – den delas av såväl röda som blåa politiska partier. Plikten att arbeta kan ses som en del av det så kallade *samhällskontraktet*. Det finns en överenskommelse om att alla i samhället ska arbeta för att i gengäld ha rätt att ta del av de vinster som kommer av arbetet, som den allmänna och offentligt finansierade välfärden. Om för få i den arbetsföra befolkningen arbetar riskerar det att undergräva legitimiteten för såväl beskattning som allmän välfärd.

Så kallade *arbetskritiker* brukar peka på att ökad produktivitet de senaste decennierna innebär att samhället skulle ha råd att försörja en större grupp människor som inte arbetar. Rent samhällsekonomiskt kan det stämma. Det kan till och med vara lönsamt att låta vissa personer lämna arbetskraften eftersom det är dyrt med arbetsmarknadspolitiska åtgärder och det inte är säkert att alla individer, även efter långa insatser och med fortsatt stöd, kommer bli tillräckligt produktiva för att investeringen ska betraktas som samhällsekonomiskt lönsam. Men den moraliska plikten att arbeta i syfte att upprätthålla samhällskontraktet brukar trumfa vad som anses vara ekonomiskt nödvändigt. Alla ska jobba, även om det inte är strikt ekonomiskt nödvändigt.

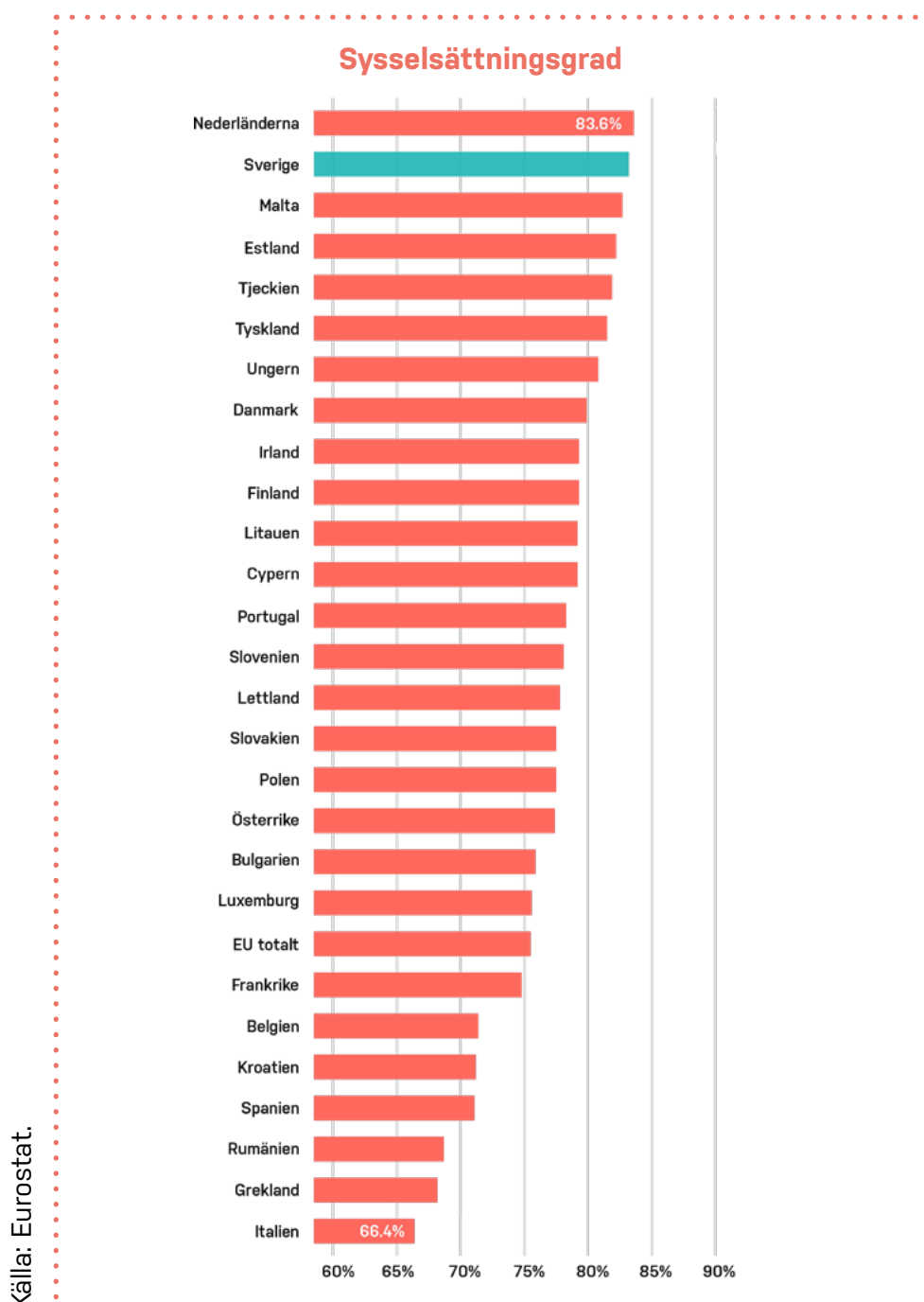
Utöver *plikten* att arbeta finns uppfattningen om arbete som en *rättighet*. Att låta individer lämna arbetskraften kan vara ett sätt att sänka arbetslösheten, eftersom arbetslösheten räknas som andel av arbetskraften, inte av befolkningen i stort. Äldre arbetssökande skulle kunna gå i pension, arbetssökande med funktionsnedsättning kan förtidspensioneras och kvinnor stanna i hemmet. De är då inte längre arbetssökande och alltså inte arbetslösa i formell och statistisk mening. Men utöver de ekonomiska vinsterna finns uppfattningen om andra vinster av arbete, som handlar om inkludering och sammanhållning. Ett jobb innebär en egen inkomst och självbestämmande. Att delta och bidra, att vara en del av en social gemenskap och ha en meningsfull vardag, är enligt detta tankesätt lika goda anledningar. Rätten att arbeta bör därför tillfalla alla i samhället som har arbetsförmåga i någon utsträckning. Saknar man däremot arbetsförmåga bör man ha rätt att slippa arbeta, utan stigmatisering för detta.

Arbetarrörelsen har historiskt lagt stor tonvikt på rätt *till arbete*. De se-

naste decennierna har onekligen en allt större vikt i den politiska debatten lagts vid *plikten att arbeta*. Ofta har det då handlat om att peka ut ”andra” som behöver arbeta, kanske särskilt utrikesfödda.

Vad bör vi sikta mot?

Att begreppet *full sysselsättning* är svårdefinierat betyder inte att politiken för full sysselsättning behöver famla i blindo. Konkreta mål för sysselsättningspolitiken kan vara bra, både för att vägleda det långsiktiga arbetet som oundvikligen kommer avbrytas av plötsligt uppkomna kriser och för

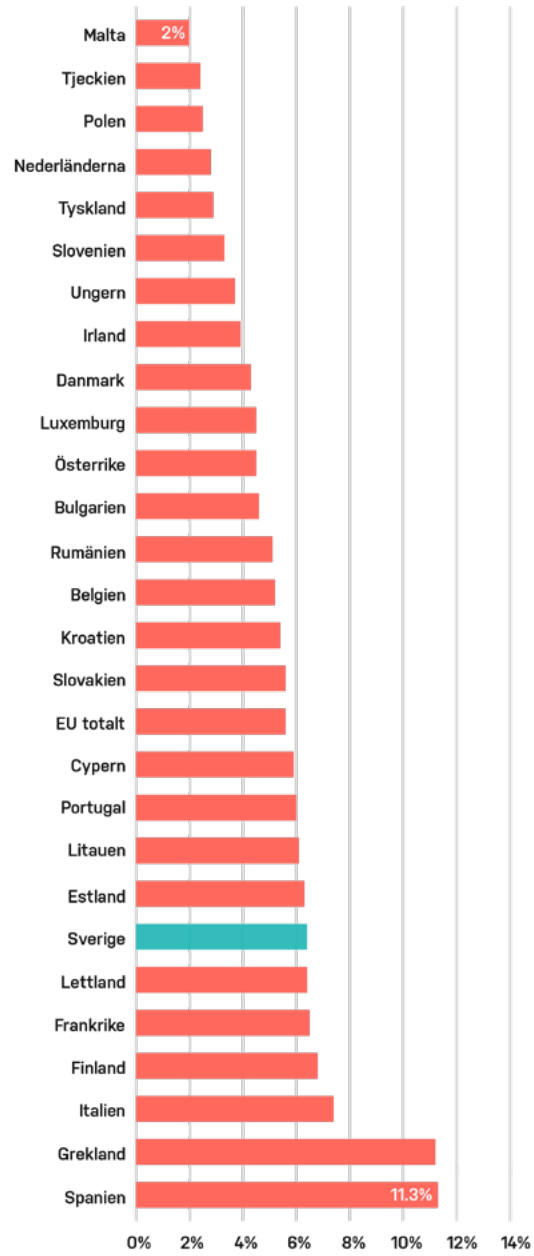


att möjliggöra ansvarsutkrävande. Men dessa mål behöver utformas klokt. De behöver rikta in sig mot de faktiska samhällsproblemen och samtidigt vara möjliga att nå med de verktyg som politiken har till sitt förfogande. Att sikta mot ”EU:s lägsta arbetslöshet 2020”, som den första Löfven-regeringen, kan exempelvis vara svårt. Ett relativt formulerat mål likt detta kommer vara beroende av faktorer i utländsk kontext som svensk politik inte kan påverka. Arbetskraftsdeltagandet ser olika ut i olika europeiska länder, och eftersom arbetslöshet mäts som andel av arbetskraften kan länder med exempelvis en högre andel kvinnor som stannar i hemmet och tidiga pensioner få en lägre arbetslöshet än Sverige, även om fler jobbar här. Ett högt arbetskraftsdeltagande är positivt men kan alltså samtidigt bidra till att höja arbetslöshetsstalet. Sverige har samtidigt relativt hög sysselsättning *och* hög arbetslöshet.

Ett mål om EU:s lägsta arbetslöshet är dessutom starkt beroende av konjunktur och omvärldsfaktorer som är svåra att både förutse och parera för. Få hade väntat sig att arbetsmarknaden 2020 skulle befinna sig mitt i de värsta sviterna till följd av covid-19-pandemin och de påföljande restriktionerna denna innebar. I mars 2020 registrerade Arbetsförmedlingen över 42 000 varsel, en rekordnivå som översteg den under både nittitalsskrisen och finanskrisen med råge, och arbetslösheten var långt från lägst i EU. Två år senare hade vi klättrat ytterligare i arbetslöshetsligan, och låg på plats fyra i EU.

Sverige ligger alltså bland de länder med högst sysselsättningsgrad i EU, men den svenska arbetsmarknaden har tydliga skevheter. Nya arbetsmarknadspolitiska mål för full sysselsättning borde rikta in sig mot strukturella utmaningar på den svenska arbetsmarknaden som är möjliga att påverka med svensk politik. Nästa avsnitt fördjupar sig i två av dessa utmaningar.

Arbetslöshet



Källa: Eurostat.

Utmaningar på arbetsmarknaden

Det finns en mängd utmaningar på den svenska arbetsmarknaden som arbetsmarknadspolitiken behöver kunna adressera. Covid-19-pandemin visade på hur snabbt och kraftigt arbetsmarknaden kan påverkas och hur viktigt det då är att ha såväl stabila institutioner som snabba krisstöd att sätta in.

Två stora utmaningar har dock varit beständiga under de senaste åren, oberoende av konjunktur och omvärldshändelser; å ena sidan en tudelning av arbetsmarknaden med en långtidsarbetslöshet som bitit sig fast på en hög nivå, och å andra sidan en tydlig kompetensbrist i många sektorer. I detta avsnitt beskrivs dessa närmare.

Definitioner

Friktionsarbetslöshet: Kortare arbetslöshet som oundvikligen uppstår när människor byter från ett jobb till ett annat.

Konjunkturarbetslöshet: Arbetslöshet orsakad av svängningar i det ekonomiska läget.

Strukturarbetslöshet: Långvarig arbetslöshet som beror på att de arbetslösa inte är efterfrågade på arbetsmarknaden, exempelvis för att de inte har kvalifikationer för de lediga jobb som finns.

Tudelning av arbetsmarknaden

Den svenska arbetsmarknaden är tudelad. För det stora flertalet arbetstagare fungerar den bra, men för andra är det svårt att komma in eller tillbaka i arbete, trots många lediga jobb. För arbetsmarknadspolitiken innebär detta en stor och utmanande uppgift.

Arbetslöshet finns i olika varianter som föranleder olika typer av insatser från arbetsmarknadspolitiken. De flesta som blir arbetslösa hittar ett nytt arbete inom relativt kort tid utan behov av stöd. Sådan kortvarig arbetslöshet, som uppstår naturligt till följd av att människor till exempel byter jobb eller går från studier till arbete, brukar kallas *friktionsarbetslöshet*. Friktionsarbetslösheten är en konsekvens av rörligheten på arbetsmarknaden och brukar vanligtvis inte uppfattas som ett problem som behöver hanteras, utöver att vakanstiderna, tiden mellan att de lediga

tjänsterna uppstår till det att de tillsätts, gärna får kortas så mycket som möjligt. Här brukar arbetsmarknadspolitikens uppgift begränsas till att på olika sätt synliggöra lediga jobb och arbetssökande samt att kontrollera att villkoren för arbetslöshetsförsäkringen uppfylls, det vill säga att individen är aktiv i sitt arbetssökande.

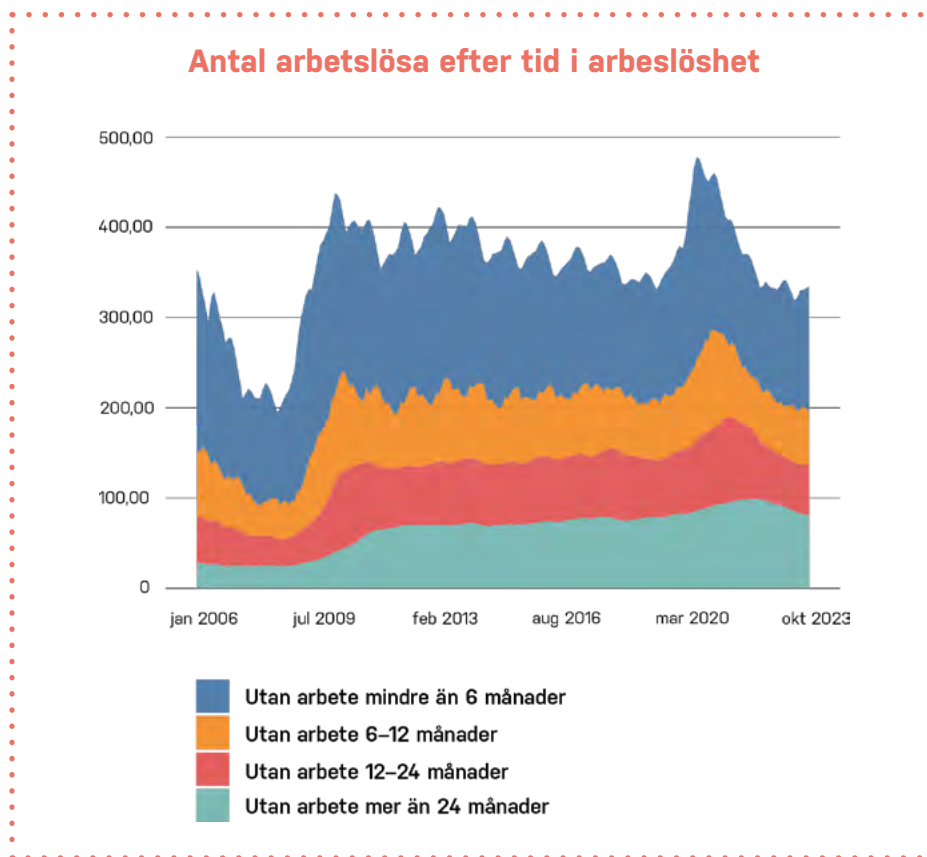
Konjunkturarbetslöshet uppstår till följd av obalanser i ekonomin. Det kan handla om en generell konjunkturedgång i ekonomin eller en nedgång i efterfrågan i en specifik bransch. Den kan kännetecknas av stora varsel inom specifika sektorer och på enskilda orter där branschens arbetsgivare är särskilt koncentrerade. Arbetsmarknadspolitikerna kan här exempelvis bidra med insatser för kompetensutveckling tills att konjunkturen vänder uppåt igen eller stöd för yrkesväxling till branscher som inte är drabbade.

Den största utmaningen för arbetsmarknadspolitikerna utgörs av den så kallade *strukturarbetslösheten*. Det är en långsiktig, kvardröjande typ av arbetslöshet som uppstår till följd av att den som är arbetslös inte är efterfrågad på arbetsmarknaden. Denna arbetslöshet biter sig fast och sjunker inte tillbaka ordentligt ens under högkonjunktur. Arbetsmarknadspolitikerna behöver i första hand förebygga och minska risken för sådan långtidsarbetslöshet (se nedan). För de individer som ändå drabbas kan arbetsmarknadspolitikerna bl.a. bidra med rehabiliterande och rustande insatser för att, steg för steg, öka chansen till arbete.

En svagare ställning på arbetsmarknaden kan också innebära att man snabbare och oftare återgår till arbetslöshet. Arbetsmarknadspolitikerna adresserar inte osäkra anställningar i sig, men kan bidra till att individen får en långsiktigt starkare ställning på arbetsmarknaden, exempelvis genom utbildning till ett bristyrke där efterfrågan på arbetskraft är ihållande.

Andelen arbetslösa med svårigheter eller betydande svårigheter att finna ett arbete på egen hand har ökat de senaste åren. Runt hälften av alla arbetslösa har i dag varit inskrivna vid Arbetsförmedlingen i mer än 12 månader. Antalet tycks ha stannat på en högre nivå sedan finanskrisen 2008–2010 då det mer än fördubblades. Till följd av covid-19-pandemin uppnådde långtidsarbetslösheten rekordhöga nivåer under 2021. Därefter har den sjunkit tillbaka till en lägre nivå än innan pandemin. Det är positivt att långtidsarbetslösheten efter denna senaste kris inte parkerades sig på en ny, än högre nivå. Samtidigt är det fortfarande runt 200 000 personer som i dagsläget har varit inskrivna som arbetslösa i mer än sex månader.

Källa: SCB.



Ju längre man är arbetslös desto svårare är det att ta sig tillbaka in på arbetsmarknaden. De yrkeskunskaper man har tappar i aktualitet, motivationen att söka jobb minskar och det professionella nätverket likaså. En viktig uppgift för arbetsmarknadspolitiken är därför att så tidigt som möjligt identifiera de personer som löper stor risk för långtidsarbetslöshet och sätta in stöd för att förebygga detta. För detta finns statistiska variabler som är relativt träffsäkra. Arbetsförmedlingen har pekat ut faktorer som kan leda till ”svag konkurrensförmåga” på arbetsmarknaden. Till grupper med svag konkurrensförmåga räknas utomeuropeiskt födda, personer med funktionsnedsättning som innebär en nedsatt arbetsförmåga, personer som saknar gymnasieutbildning samt personer 55 år och äldre. Problemen med inträde och etablering på arbetsmarknaden förstärks av att individer i dessa grupper kan mötas av diskriminering eller negativ särbehandling på arbetsmarknaden.

Allt fler av de inskrivna arbetslösa tillhör dessa målgrupper. I slutet av 2022 bedömdes närmare 75 procent av inskrivna arbetslösa omfattas av en, eller flera, av dessa faktorer (Arbetsförmedlingen 2023). Att fler inskrivna har svagare konkurrensförmåga och utgör del av en strukturell arbetslöshet innebär en mer utmanande uppgift för arbetsmarknadspolitiken.

Kompetensbrist

Ibland påstås att lösningen på arbetslösheten är att ”skapa fler jobb”. Det är förstås viktigt på en välfungerande arbetsmarknad att nya arbetstillfällen uppstår medan andra försvinner till följd av pågående strukturomvandling. Men den stora utmaningen på svensk arbetsmarknad är inte att det finns för få jobb för arbetslösa att ta, utan att en stor del av de lediga jobben inte matchas med passande arbetssökande. Den stora kompetensbristen har blivit en långvarig utmaning på hela arbetsmarknaden, både i näringslivet och i offentlig sektor.

Rekryteringsproblemen på den svenska arbetsmarknaden tycks till stor del vara strukturella, då många arbetsgivare upplever svårigheter att hitta personal i både hög- och lågkonjunktur. Även i slutet av 2022, när en begynnande lågkonjunktur stod för dörren, rapporterade Arbetsförmedlingen om rekordhög brist på arbetskraft med efterfrågade kompetenser (Arbetsförmedlingen 2022). Fyra av tio arbetsgivare inom det privata näringslivet uppgav brist på arbetskraft under de senaste sex månaderna, vilket var en rekordhög andel. Konjunkturinstitutet (2023) konstaterade att trots en svagare BNP-utveckling är den underliggande efterfrågan på arbetskraft fortfarande stark, och svårigheterna att hitta rätt kompetens innebär att företagen under 2023 i viss utsträckning väntas behålla personal som inte behövs fullt ut för stunden.

Kompetensbristen i den privata sektorn lyfts återkommande i Svenskt Näringslivs rekryteringsenkäter. Trots covid-19-pandemin och den osäkerhet denna medförde visade enkäten 2022 en markant ökning av antalet personer som företagen försökt att rekrytera jämfört med tidigare mätningar, samt att gapet mellan att ha försökt och lyckats rekrytera har ökat (Svenskt Näringsliv 2022). 72 procent av de svarande företagen angav svårigheter att rekrytera. Den vanligaste orsaken till att företagen inte hittar de medarbetare de söker var brist på personer med rätt yrkeserfarenhet, medan 53 procent uppgav brist på rätt utbildning bland de viktigaste rekryteringshindren. Hälften av de svarande företagen efterfrågade kompetenser som motsvarar gymnasieskolans yrkesprogram. Här hittar man yrkesgrupper såsom kockar, mekaniker, operatörer och anläggare. Företag inom samhällsbyggnadssektorn var de som i högst utsträckning svarade att de haft svårt att rekrytera. Svårast att hitta den kompetens man söker har företag hos branschorganisationerna Plåt & Ventföretagen och Installatörsföretagen.

Även välfärdens arbetsgivare har stora rekryteringsbehov. SKR beräknar att enbart den demografiska utvecklingen i sig skulle leda till att behovet av anställda i välfärden, inklusive privata utförare, ökar med 91 000 personer under perioden 2021–2031 (SKR 2023b). Det innebär en ökning från 1 217 000 anställda 2021 till 1 308 000 anställda 2031, vilket motsva-

rar omkring sju procent i kommunerna och åtta procent i regionerna. Om man till detta lägger de rekryteringsbehov som pensionsavgångar kommer ge upphov till blir slutsatsen att kommuner och regioner kommer behöva rekrytera omkring 410 000 personer under perioden. Till detta tillkommer övrig rekrytering som arbetsgivarna behöver göra för att täcka upp för normal personalomsättning inom sektorn.

Fler vårdbiträden, undersköterskor, sjuksköterskor och läkare kommer alltså behövas i takt med att antalet medborgare i behov av välfärd beräknas öka. Dessutom behövs fler barnskötare, förskollärare, grundskolelärare och gymnasielärare i takt med att nuvarande personal går i pension. Alla de personer som ska rekryteras kommer behöva ha de kompetenser som välfärdsyrkena kräver, eller åtminstone möjligheten att snabbt efter anställning tillägna sig dessa kompetenser.

Kompetensbristen beror dock inte alltid på att det utbildas för få personer i yrket. Från regionerna har det exempelvis länge larmats om brist på barnmorskor samtidigt som en ny rapport visar att var fjärde utbildad barnmorska inte arbetar inom sitt yrke (Nationella vårdkompetensrådet 2023). Det finns alltså inte en brist på utbildade barnmorskor, men de väljer bort att arbeta inom yrket bland annat på grund av arbetsbelastningen, arbetstiderna och arbetsmiljön. Sannolikt kommer välfärdens arbetsgivare behöva lösa kompetensbehoven på fler sätt än genom nyrekrytering, exempelvis genom att förbättra arbetsmiljön så att fler kan stanna kvar i yrket, arbeta heltid och längre innan pension. Även arbetsgivare i privat sektor behöver ställa sig frågan hur man kan öka sin attraktivitet som arbetsgivare.

Det är också uppenbart att arbetsgivare, om det kniper, kan vara pragmatiska med sina kompetenskrav. I tider av riktigt hög efterfrågan är arbetsgivare mer villiga att anställa sökande som saknar rätt kvalifikationer, för att i stället lära upp dessa internt. En subvention för anställningskostnaden, och kanske en löpande kontakt med Arbetsförmedlingen efter anställning, kan också göra arbetsgivare mer villiga att anställa personer som de annars hade varit avvaktande till. Det är också verktyg som arbetsmarknadspolitiken har till sitt förfogande för att öka jobbchanserna för arbetssökande som exempelvis har en funktionsnedsättning, är nya på svensk arbetsmarknad eller har varit arbetslösa en längre tid.

Till kompetenskraven tillkommer en geografisk aspekt som ytterligare försvårar matchningen. Skillnaderna i arbetslöshet och kompetensbrist är stora mellan olika delar av landet. 2022 var arbetslösheten högst i Södermanlands län med 11,1 procent och lägst i Norrbottens län med 3,4 procent, en skillnad på 7,7 procentenheter. I områden med stark efterfrågan på arbetskraft kommer de arbetslösa inte att "räcka till" för att möta behoven.

Ett tydligt och aktuellt exempel är utmaningen att rekrytera medarbetare till de stora nya industriinvesteringarna med fokus på elektrifiering och fossilfri energi och produktion. Det handlar om Norr- och Västerbotten, där batterifabriken i Skellefteå och den fossilfria stålproduktionen i Boden är de mest omtalade, men även om stora satsningar i andra delar av landet som Dalarna, Jämtland och Västernorrland. Det är stora expansioner och nyetableringar som medför rekryteringsbehov i tiotusental, både direkt i de berörda företagen och i de omgivande samhällena som växer med den nya befolkningen. Samtidigt är arbetslösheten i allmänhet låg på dessa orter, särskilt i norra Sverige. Det är uppenbart att kompetensförsörjningen kommer kräva inflyttning.

Att förflytta sig geografiskt för ett arbete är dock ofta lättare sagt än gjort. Det finns många faktorer utöver arbete som avgör om en flytt blir av, bland annat tillgången till bostäder på arbetsorten. I en enkät utskickad under november 2022 anges bostadsbrist som tillväxthinder särskilt av företag i Dalarna, Jämtland, Västerbotten, Norrbotten, Stockholm och på Gotland (Svenskt Näringsliv 2023).

Kompetensbristen är en strukturell och komplex utmaning som arbetsmarknadspolitiken inte kan klara ensam. Den kräver samverkan över olika politikområden, särskilt med utbildningspolitiken och näringspolitiken, och mellan olika organisatoriska nivåer.

Behovet av en aktiv arbetsmarknadspolitik

Arbetsförmedlingar har funnits i Sverige i någon form ända sedan 1700-talet. Idén att det behövs en funktion för att sammanföra arbetsökande med rekryterande arbetsgivare är alltså inte ny. I detta avsnitt beskrivs varför arbetsmarknadspolitiken behövs och hur den fungerar i praktiken.

Definitioner

Aktiv arbetsmarknadspolitik: Behovsbaserat, individuellt beslutat stöd för att den enskilde ska få, eller behålla, ett jobb. Det kan handla om hjälp att söka arbete, arbetsmarknadsutbildning, rehabilitering och handledning samt olika sorters praktik och subventionerade anställningar.

Också delar av arbetsmarknadspolitiken: Arbetslöshetsförsäkringen och kontroll av villkoren för denna, samt anställningssubventioner som faller ut automatiskt om villkoren uppfylls.

Behövs arbetsmarknadspolitiken?

Arbetsmarknadspolitik bidrar till en mer välfungerande arbetsmarknad i flera olika avseenden. Den bidrar till att öka arbetskraftsdeltagandet, bland annat genom att ställa krav på aktivt arbetssökande som villkor för arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd.³ Den kortar vakanstiderna, bland annat genom att sammanföra arbetssökande med rekryterande arbetsgivare och genom att rusta de arbetssökande med de förutsättningar som de lediga jobben kräver.

Arbetsmarknadspolitiken kan även bidra till ökad sysselsättning genom att skapa incitament för arbetsgivaren att anställa en ytterligare medarbetare än planerat, genom subvention av anställningskostnaden eller stöd för handledning på arbetsplatsen. Den största effekten på antalet jobb i ekonomin avgörs dock inte av den förda arbetsmarknadspolitiken. I en politik för full sysselsättning behöver arbetsmarknadspolitiken där-

³ Genom åtgärder som får fler utan arbete att aktivt söka jobb kan arbetsmarknadspolitiken bidra till att öka arbetskraftsdeltagandet. Paradoxalt nog kan denna utökning av arbetskraftsutbudet innebära att arbetsmarknadspolitiken i teorin kan bidra till en högre arbetslöshet, eftersom arbetslöshet mäts som andel av arbetskraften. Detta är ytterligare en anledning till att arbetslöshetsstalet inte kan användas som ensamt mått på arbetsmarknadspolitikens framgång.

för kompletteras, inte minst med en välavvägd penning- och finanspolitik och en samhällsekonomiskt klok lönebildning i händerna på ansvarstagande parter.

I den svenska arbetsmarknadsmodellen ingår arbetsmarknadspolitiken som viktig komponent. Den svenska modellen innebär att lagstiftningen på arbetsmarknadsområdet är relativt översiktlig, medan självständiga arbetsmarknadsparter genom kollektivavtal tar ansvar för lönebildningen och en stor del av regleringen och tillsynen av anställningsvillkor och arbetsmiljöfrågor. Det staten framför allt bidrar med är de trygghetssystem som träder in när individer blir av med arbetet. Arbetsmarknadspolitiken garanterar ekonomisk trygghet mellan jobb genom arbetslöshetsförsäkringen, och bidrar vid behov med aktivt stöd för att den uppsagda ska kunna ställa om till nytt arbete. Det är en viktig funktion i en modell som ska främja strukturomvandling genom att skydda människor, inte arbetstillfällen.

Arbetsmarknadspolitiken fyller också en roll för den ekonomiska politiken (SOU 2015:3, bilaga 3). För det första genom stabiliseringspolitiska effekter. I tider av sämre konjunktur bidrar arbetslöshetsersättningen till att upprätthålla köpkraften i ekonomin genom att den som blir av med jobbet får en rimlig inkomst under sökandet efter nytt arbete. Det förhindrar att konjunkturen dras ned än mer. Rustande åtgärder för arbetslösa under lågkonjunktur kan vidare minska risken för inflationsdrivande flaskhalsar på arbetsmarknaden när ekonomin vänder uppåt igen. Fler arbetslösa har då hunnit uppdatera sin kompetens i enlighet med arbetsmarknadens efterfrågan. Tidigare arbetslösa blir då mer attraktiva att anställa vilket kan bidra till att lönebildningen blir mer återhållsam. Samtidigt kan dock en stark arbetslöshetsersättning bidra till att upprätthålla högre reservationslöner och därmed öka trycket på lönebildningen.

För det andra har arbetsmarknadspolitiken en tydlig strukturpolitisk uppgift. Den syftar till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt så att fler deltar i arbetskraften, så att arbetssökande och rekryterande arbetsgivare hittar varandra snabbare och så att färre människor fastnar i långvarig arbetslöshet på grund av bristande förutsättningar att få jobb. Att mäta makroeffekten av arbetsmarknadspolitiken på arbetsmarknadens funktionssätt är svårt. Det är många faktorer som sammantaget formar hur arbetsmarknaden fungerar. Men evidens finns för att insatser har betydelse, särskilt för grupper som har en svagare ställning på arbetsmarknaden (se kommande avsnitt).

Arbetsmarknadspolitiken har även en viktig fördelningspolitisk roll. För det första ger arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd ersättning för förlorad arbetsinkomst under arbetslösheten. Även om arbetslöshetsförsäkringen inte motsvarar den tidigare lönen dämpar den inkomstskillna-

derna mellan de som har arbete och de som inte har det. För det andra är ett syfte med arbetsmarknadspolitiska insatser att de ska stärka individens anställningsbarhet så att sannolikheten att få ett jobb ökar och att lönen i det nya jobbet är högre än om den arbetssökande inte hade deltagit i en åtgärd. På så sätt minskas de långsiktigt negativa konsekvenserna av en period av arbetslöshet.

Fungerar arbetsmarknadspolitiken?

Arbetsmarknadspolitiken har grovt sammanfattat tre olika strategier för att uppnå de syften som beskrevs i föregående avsnitt: den underlättar för arbetssökande och rekryterande arbetsgivare att hitta varandra, fyller i glappet mellan den arbetssökandes förutsättningar och de krav som arbetsmarknaden ställer, samt sorterar om i kön till de lediga jobben så att den som har en svagare ställning får ökade jobbchanser.

Arbetsmarknadspolitiska insatser kan vara svåra att utvärdera, bland annat eftersom det är svårt att på ett vetenskapligt sätt isolera effekten av en åtgärd. Men med långsiktiga registerstudier och experimentella studier kan man ändå komma en bit på vägen. De tydligaste vetenskapliga beläggen finns för arbetsmarknadsnära insatser såsom praktik, arbetsmarknadsutbildning och subventionerade anställningar (Forslund 2018, Vikström & Van der Berg 2017). Effekterna av dessa insatser har också visat sig vara större för arbetssökande som varit utan arbete under en längre tid. Det finns även studier som finner en positiv effekt av förstärkta förmedlingsinsatser, det vill säga fördjupad kartläggning av kompetenser, förmågor, ambitioner och behov, och intensivare matchning som i sin tur bygger på intensivare kontakter med arbetsgivare (Cheung m.fl. 2019). Förstärkta förmedlingsinsatser är personalintensiva arbetssätt som kräver mer resurser. Ett exempel på en sådan insats som har fått mycket uppmärksamhet de senaste åren är det ESF-finansierade projektet Jämställd etablering.

Långtidsarbetslöshet innebär en särskild utmaning eftersom det tycks svårare att ta sig tillbaka till arbetslivet ju längre man varit borta. Arbetsförmedlingen (2023) konstaterar i en analys att det ofta krävs en kombination av insatser för att långtidsarbetslösa som står särskilt långt från arbetsmarknaden ska närma sig arbete. Dessa insatser kan behöva utföras parallellt av olika aktörer och därmed kräva nära samordnad planering. Arbetsförmedlingen, kommunens socialtjänst, Försäkringskassan, regionen och aktörer inom idéburen sektor kan vara aktörer som behöver samverka kring den som varit arbetslös länge. I vissa fall kan det ta mycket lång tid innan den arbetslösa kan tillgodogöra sig mer arbetsmarknadsnära insatser, för att därefter övergå till en anställning.

När man tittar på effekten av en arbetsmarknadspolitisk insats kan man inte bara titta på *resultatet* efter avslutad insats. I stället, vilket är mycket svårare, måste man försöka utvärdera *effekten* av insatsen. I vilken utsträckning har den aktuella insatsen ökat den arbetssökande individens jobbchanser, eller åtminstone fört individen närmare arbetsmarknaden, jämfört med om insatsen inte genomförts? När en insats erbjuds en person som hade haft lika lätt att komma i arbete utan insatsen rör det sig om en så kallad *dödsviktseffekt*.

Resultatet av en insats kommer se väldigt olika ut beroende på vilken individ som deltagit. Det är därför vanskligt att exempelvis jämföra olika typer av subventionerade anställningar med varandra, eftersom de kan ha olika målgrupper. När en riksdagsmajoritet med budgetpropositionen för 2022 beslutade att avveckla de så kallade extratjänsterna användes argumentet att nystartsjobben, som har en lägre subventionsgrad, gav mycket bättre resultat. Men målgruppen för extratjänsterna var personer som stod mycket längre från arbetsmarknaden, varför det inte var märkligt att de i lägre utsträckning ledde direkt till osubventionerad anställning jämfört med nystartsjobb.

Arbetsmarknadspolitiska insatser behöver också vara korrekt utformade för att undvika så kallade *inlåsnings effekter*. Ett arbetsmarknadspolitiskt program tar tid och energi i anspråk från deltagaren, vars jobbsökande av naturliga skäl kommer minska i intensitet under deltagandet. Det vore heller inte effektiv resursanvändning att avbryta exempelvis en arbetsmarknadsutbildning till ett bristyrke innan utbildningen är genomförd, bara för att en annan jobbmöjlighet har dykt upp. Det är rimligare att slutföra insatsen innan en ny anställning påbörjas. Därför är det viktigt att utbildningen erbjuds en arbetssökande som har svårt att få jobb utan den, men goda jobbchanser efter slutförd utbildning. Risken för denna typ av inlåsnings effekter kan vara lägre under en lågkonjunktur då antalet lediga jobb är färre.

En ytterligare risk att ha i åtanke är den för *undanträngningseffekter*. Det blir resultatet när arbetsmarknadspolitiken medför att en arbetslös person tränger undan en person som annars hade fått tjänsten. I viss mån är detta dock en önskvärd effekt i arbetsmarknadspolitiken. Genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan den som annars står längre från arbetsmarknaden flyttas ”längre fram i kön” och öka chansen att komma i arbete. Om det innebär att man bryter en längre långtidsarbetslöshet är det värt det, även om det innebär att en annan person får söka arbete en något längre tid. Återigen är det därför otroligt centralt att insatserna träffar rätt individer.

Arbetsmarknadspolitiken påverkar vilken arbetsmarknad vi får

Inte bara omfattningen av arbetsmarknadspolitiken är en politisk fråga. Även utformningen av insatserna, och organiseringen av dessa, kräver politiska avvägningar och får samhällsliga konsekvenser.

Arbetsmarknadspolitiska insatser kan ha som målsättning att snabbt få människor i egen försörjning, exempelvis genom hårda krav på aktivt och brett jobbsökande. Vilket jobb den arbetssökande hittar spelar då mindre roll. I andra änden av skalan finns individanpassade insatser som kan ta längre tid och som syftar till att hitta ett jobb som passar individens utbildning och tidigare arbetslivserfarenhet, eller att individen ska tillägna sig de kompetenser som krävs inom ett bristyrke. Den senare typen av insatser är mer resurskrävande på kort sikt, men kan löna sig på längre sikt om det ger individen en starkare ställning på arbetsmarknaden som minskar risken för återgång till arbetslöshet.

En balans mellan dessa två ytterligheter är sannolikt rimlig, men särskilt den senare typen av insatser ökar förutsättningarna för en arbetsmarknad med bra jobb, rimliga löner och goda arbetsvillkor. En aktiv arbetsmarknadspolitik rustar människor för arbeten där kompetensbristen är stor, i stället för att genom krav och kontroller öka konkurrensen om de få jobb med lägre kvalifikationskrav som finns på den svenska arbetsmarknaden.

Arbetsmarknadspolitikens geografiska inriktning spelar också en stor roll för arbetsmarknadens funktionssätt. I tidigare avsnitt har beskrivits hur arbetslöshet och rekryteringsbehov är ojämnt fördelade över olika delar av landet. En viktig del av att sammanföra arbetssökande och arbetsgivare är därför att öka den geografiska rörligheten över landet. Förutsättningarna för detta ökar med en arbetsmarknadspolitik som har ett nationellt perspektiv, vilket talar för att arbetsmarknadspolitiken bör vara statlig.

Vid resurstilldelning och organisering av arbetsmarknadspolitiken kan politiken alltså vikta olika typer av insatser och utformning mot varandra och därmed göra vägval, inte bara för hur stödet till arbetslösa ska se ut, utan vilken typ av arbetsmarknad man vill främja.

Arbetsmarknadspolitiken har genomgått stora förändringar

Arbetsmarknadspolitiken har historiskt sett varit en decentraliserad och offentligt utförd verksamhet. Dagens centraliserade, nationella arbetsmarknadspolitik med många privata utförare är en relativt ny företeelse. Nedan görs nedslag i några av de mer betydelsefulla organisatoriska förändringarna i den offentliga arbetsmarknadspolitiken.

Olika typer av förmedlingsverksamheter har förekommit i Sverige sedan 1700-talet. De var då ofta lokala och inriktade på specifika yrkesområden. Många drev sin förmedling i vinstsyfte och tog ut avgifter av arbetssökande eller av arbetsgivare. Ofta uppstod missförhållanden av olika slag. Arbetssökande kunde tvingas betala orimligt höga avgifter för förmedlade arbeten eller anvisas arbeten som inte ens existerade. Detta väckte kritik, och vid början av 1900-talet höjdes röster för behovet av en offentlig och opartisk arbetsförmedling (SOU 1992:116).

Offentlig arbetsmarknadspolitik har således funnits i Sverige åtminstone sedan 1900-talets början då kommunala arbetsförmedlingskontor började växa fram i landet, delvis finansierade med statliga bidrag. Samtidigt fanns fortfarande privata arbetsförmedlingar kvar till 1935 då riksdagen beslutade om en arbetsförmedlingslag som innebar ett förbud mot att nyetablera privata arbetsförmedlingar. Lagen grundades på en konvention om avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer som antagits av ILO-konferensen 1933.

På 1940-talet underställdes den offentliga arbetsmarknadspolitiken för första gången staten, då de 20 länsarbetsnämnderna bildades. Länsarbetsnämnderna var statliga myndigheter som ingick i Arbetsmarknadsverket och lydde under Arbetsmarknadsstyrelsen. En länsarbetsnämnd fanns i varje län utom på Gotland, där motsvarande funktion återfanns som en enhet på Länsstyrelsen. Länsarbetsnämnderna hade främst en samordnande och övergripande roll. De följde utvecklingen på den regionala arbetsmarknaden och såg till att arbetsmarknadspolitiken förverkligades genom länets arbetsförmedlingar och arbetsmarknadsinstitut.⁴ De ansvarade även för samverkan med andra aktörer som partsorganisationer, kommuner, andra myndigheter och organisationer.

1993 avskaffades det offentliga monopolet på arbetsförmedling i samband med att regeringen sade upp ILO-konventionen om avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer. Reformen innebar även att uthyrning av arbetskraft blev tillåtet i större utsträckning. Även efter avregleringen kvarstod dock förbudet för privata förmedlingar att ta betalt av den arbetssökande.

2008 ombildades Arbetsmarknadsverket, med länsarbetsnämnder och Arbetsmarknadsstyrelsen, till en sammanhållen myndighet. Målet var att skapa en mer effektiv, rättssäker, flexibel och mindre kostsam organisation (Ds 2008:67). Sammanslagningen var del av en bredare förvaltningspolitisk trend, där även andra, tidigare regionalt uppdelade myndigheter, slogs ihop till så kallade enmyndigheter⁵. Den nya myndigheten Arbetsförmedlingen fick nu huvudansvaret för genomförandet av den statliga arbetsmarknadspolitiken, och samtidigt i uppdrag att i större utsträck-

4 Arbetsmarknadsinstitutet ansvarade för vägledning, arbetsprövning, arbetsträning och andra arbetsförberedande åtgärder främst för personer med funktionsnedsättning.

5 Andra exempel är bl.a. Försäkringskassan, Kriminalvården och Skatteverket.

ning anlita privata aktörer för detta.

Två år senare, mitt under en arbetslöshetstopp till följd av finanskrisen, genomfördes två ytterligare reformer som fick stor betydelse för ansvarsfördelningen inom den offentliga arbetsmarknadspolitiken. 2010 överfördes kommunernas ansvar för etableringsinsatser till Arbetsförmedlingen i och med den så kallade etableringsreformen. Reformen innebar att ansvaret för nyanländas etablering överfördes från kommunerna till staten och Arbetsförmedlingen genom att nyanlända flyktingar och deras anhöriga skulle registrera sig hos Arbetsförmedlingen för att få del av etableringsåtgärder. Detta sammanföll med införandet av en bortre gräns i sjukförsäkringen som innebar att fler som tidigare stått utanför arbetskraften övergick från Försäkringskassans till Arbetsförmedlingens ansvar. Sammantaget påverkade detta sammansättningen av de inskrivna arbetslösa så att en större andel av de inskrivna arbetslösa efter dessa reformer var nyanlända i Sverige och fler kom direkt från en längre period av sjukskrivning.

Även under de senaste åren har arbetsmarknadspolitiken och Arbetsförmedlingen genomgått organisatoriska förändringar. 2019 beslutade myndighetens ledning, till följd av att riksdagen beslutat om ett kraftigt minskat förvaltningsanslag, att minska den lokala närvaron i landet. Över 100 lokala arbetsförmedlingskontor avvecklades samtidigt som övergången till digitala kanaler snabbades på, och ett samarbete inleddes med Statens servicecenter för att, där det är lämpligt, införliva Arbetsförmedlingens lokala närvaro i de nya statliga servicekontoren. Samtidigt gav regeringen Arbetsförmedlingen uppdrag om att öka användningen av privata aktörer för matchningstjänster.



Tendenser i dagens arbetsmarknadspolitik

Det saknas inte uppgifter för arbetsmarknadspolitikerna. De strukturella utmaningarna som beskrivits i tidigare avsnitt, med en hög långtidsarbetslöshet parallellt med en stor kompetensbrist, har varit kända sedan länge. Den statliga arbetsmarknadspolitikerna skulle behöva ta ett ledarskap i arbetet med att möta dessa utmaningar – ett arbete där också flera andra aktörer kommer behöva involveras. Men i den rådande arbetsmarknadspolitikerna finns flera olösta frågor som försvårar detta ledarskap. Det finns tendenser som skapar otydligheter kring vad som ska vara arbetsmarknadspolitikernas roll, och var gränserna går för dess ansvar. I följande avsnitt redogörs för sex sådana tendenser.

1. Tron att arbetsmarknaden sköter sig själv

Något som skapar osäkerhet kring arbetsmarknadspolitikernas roll är den förekommande föreställningen att aktiv arbetsmarknadspolitik egentligen inte behövs. Enligt detta tankesätt kan ekonomiska incitament lösa arbetslösheten genom att förmå arbetsgivare att anställa fler medarbetare och arbetslösa att söka fler arbeten. Istället för aktiva åtgärder för att rusta människor och stärka deras förutsättningar att komma i arbete är lösningen att göra det generellt billigare att anställa och mer lönsamt att gå från bidrag till arbete genom en kombination av skattesänkningar och bidragstak. Den arbetsmarknadspolitik som hör ihop med detta är en mer passiv och generell sådan, exempelvis nystartsjobb som är en rättighetsbaserad anställningssubvention som ges för alla arbetssökande som uppfyller kriterierna.⁶

En reform i linje med detta tankesätt är en skattereduktion på arbetsinkomst, ett så kallat jobbskatteavdrag. Jobbskatteavdrag syftar till att ge högre inkomst för de som jobbar och därmed ökade drivkrafter att arbeta för personer som står utanför arbetskraften eller som är arbetslösa. Det första jobbskatteavdraget infördes av regeringen Reinfeldt 2007 och har sedan dess utökats i flera steg. Två år efter reformens införande konstate-

⁶ Beslut om nystartsjobb föregås inte av en arbetsmarknadspolitisk bedömning utan beviljas automatiskt om individen och arbetsgivaren uppfyller villkoren i förordningen om nystartsjobb. Den arbetssökande hittar själv en arbetsgivare som vill anställa med nystartsjobb, och arbetsgivaren skickar ansökan om stöd till Arbetsförmedlingen.

rade Riksrevisionen (2009) att jobbskatteavdraget hade potential att öka arbetskraftsutbudet, även i grupper med svagare ställning på arbetsmarknaden, men att reformens framgång skulle vara beroende av att individer har kunskap om de ökade vinsterna av arbete och även tar rationella beslut baserat på denna kunskap. I en senare granskning konstaterades att skattesänkningar bör ge ökad sysselsättning (Riksrevisionen 2023). Gemensamt för dessa två utvärderingar är dock att de bygger på modelleringar som i sig själva antar att lägre skatter ger fler i arbete. Empiriska studier är mer sällsynta. När forskare på IFAU (Edmark, Liang, Mörk & Selin 2012) gav sig på att utvärdera det faktiska utfallet av jobbskatteavdragen konstaterade de att det var svårt. Att många andra faktorer påverkar arbetsmarknaden och att bristen på kontrollgrupp gjorde det svårt att dra slutsatser om reformens effekt.

En annan politisk åtgärd i denna kategori är att sänka arbetslöshetsersättningen. Enligt nationalekonomisk teori finns ett samband mellan högre arbetslöshetsersättning och högre arbetslöshet. Principen bygger på att en högre ersättning ger lägre incitament att söka arbete för att ta sig ur arbetslösheten. En lägre ersättning kan också bidra till lägre arbetslöshet genom att dämpa löneutvecklingen och därmed skapa fler arbetstillfällen. Forskningsstudier som bygger på teoretiska modelleringar (se t.ex. Forsslund m.fl. 2010, Bennmarker m.fl. 2013) bekräftar dessa samband. Andra studier (Menard & Tangúy 2018) visar att den minskade sökintensiteten kan motverkas av att ersättningen kommer med krav på aktivt arbetsökande, liknande Arbetsförmedlingens kontroller genom de månadsvisa aktivitetsrapporterna.

Aktivitetskrav och kontroller behövs för att upprätthålla ett högt arbetskraftsdeltagande, det vill säga att människor fortsätter söka jobb. Så upprätthålls också legitimiteten i arbetslöshetsförsäkringen, som ger ekonomisk trygghet mellan jobb. Men krav i sig tycks inte vara tillräckligt, särskilt inte för den som gått länge utan arbete. Då behövs också insatser för att stärka individens förutsättningar att få jobb genom ökad kompetens och erfarenhet, samt ett bättre personligt nätverk.

Sänkta skatter på arbete och sänkt a-kassa kan enligt uppskattningar alltså ge högre sysselsättning, även om det är svårt att belägga empiriskt. Men det tycks inte vara mycket som talar för att det är ett effektivt sätt att få in personer med svagare konkurrensförmåga på arbetsmarknaden, och inte heller för att arbetsgivare ska kunna rekrytera medarbetare med specifikt eftertraktade yrkeskompetenser. För detta krävs mer riktade insatser.

2. Otydlig ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna

Arbetsmarknadspolitiken är ett statligt ansvar som huvudsakligen genomförs genom Arbetsförmedlingen. Samtidigt utförs många insatser för arbetslösa också i kommunal regi. Här finns en otydlig ansvarsfördelning, framför allt när det gäller stöd till arbetslösa som står längre från arbetsmarknaden.

De flesta kommuner i Sverige bedriver någon form av arbetsmarknadspolitisk verksamhet för arbetslösa kommuninvånare (SOU 2017:82). Det kan handla om kommunala jobbtorg med olika typer av jobbsökaraktiviteter, praktikplatser i kommunens verksamheter, vägledningsinsatser, m.m. Kommunerna har dock få formella skyldigheter på det arbetsmarknadspolitiska området, vilket innebär att denna verksamhet till stor del är oreglerad. Det innebär vidare att verksamheten inte finansieras med statliga medel genom den så kallade finansieringsprincipen⁷ på det sätt som gäller för andra välfärdsområden. Den arbetsmarknadspolitiska verksamhet som kommuner bedriver är således ”frivillig” för kommunerna och bekostas till största del av kommunala medel.

Att de flesta kommuner ändå tar på sig detta arbete och de kostnader det medför beror på de tydliga incitament kommuner har för att fler kommuninvånare ska komma i jobb. En invånare som går från arbetslöshet till arbete kan innebära både ökade skatteintäkter och lägre utgifter för försörjningsstöd och annat ekonomiskt bistånd. För kommuner där många går långvarigt utan egen försörjning blir detta en särskilt angelägen fråga. En allt högre andel av de arbetslösa som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen utgörs i dag av personer som har en mer utsatt ställning på arbetsmarknaden. Dessa personer har ofta inte kvalificerat sig för ersättning från a-kassan, vilket innebär att många har behov av ekonomiskt bistånd från socialtjänsten för att klara sin försörjning. Arbetslöshet är sedan flera år tillbaka det vanligaste försörjningshindret för den som tar emot bistånd (Socialstyrelsen 2022a).

Det ekonomiska biståndet är välfärdssystemets yttersta skyddsnät och tänkt att fungera som tillfälligt stöd under en begränsad period. Men även om allt färre personer under senare år försörjs med sociala ersättningar och bidrag finns nu en tydlig tendens att de som behöver ekonomiskt bistånd gör det under allt längre perioder. År 2021 tog 207 000 vuxna personer emot försörjningsstöd, varav hälften på grund av arbetslöshet (Socialstyrelsen 2022b). 55 400 personer var mycket långvariga bistånds-

⁷ Den kommunala finansieringsprincipen har tillämpats sedan 1993 och innebär att staten inte ska ålägga kommuner och regioner nya uppgifter utan att ge dem tillräcklig finansiering. Principen är inte reglerad utan en följd av praxis.

mottagande, det vill säga att de tagit emot bistånd minst 27 månader under en treårsperiod. Det finns således stor anledning för kommuner som vill minska sina utgifter för ekonomiskt bistånd att arbeta för att fler kommuninvånare ska komma i arbete. Detta incitament förstärks ytterligare om man som kommun upplever att den statliga arbetsmarknadspolitiken inte är tillräckligt närvarande eller effektiv.

Den oklara gränsdragningen mellan staten och kommunerna har påverkats av att Arbetsförmedlingen har avvecklat många av de lokala arbetsförmedlingskontoren i landet. I SKR:s enkätundersökning (2022) gör en tydlig majoritet av kommunerna bedömningen att Arbetsförmedlingens resurser inte är tillräckliga på lokal nivå för att ge enskilda arbetsökande stöd enligt myndighetens uppdrag. SKR (2022) menar att Arbetsförmedlingens minskade lokala närvaro har lett till en oacceptabel övervältring av uppgifter på kommunerna.

Även Arbetsförmedlingens ökade användande av fristående aktörer har fått många kommuner att vilja kliva fram ytterligare på det arbetsmarknadspolitiska området. Av oro för att fristående aktörer inte ska etablera sig i kommunen har många kommuner uttryckt intresse för att själva utföra en del av det arbetsmarknadspolitiska uppdraget, antingen genom att formellt ta över denna uppgift från Arbetsförmedlingen eller genom att fungera som leverantör till Arbetsförmedlingen. Det tycks inte vara en önskan att utvidga de kommunala befogenheterna som i första hand driver kommunerna, utan en oro för vad som händer om man inte kliver fram, samt en vilja att få finansiering för uppgifter man anser att man i praktiken redan utför åt staten.

Våren 2023 meddelade regeringen att man avser införa en aktivitetsplikt för arbetslösa med försörjningsstöd, som del av insatser för ett utökat arbetsutbud⁸. Samtidigt har kommuner redan i dag möjlighet att villkora försörjningsstödet med olika krav på att den arbetslösa ska stå till arbetsmarknadens förfogande. I många kommuner innebär det att den som tar emot stöd ska vara inskriven på Arbetsförmedlingen och delta i de av Arbetsförmedlingen planerade aktiviteterna. Många kommuner ställer också ytterligare aktivitetskrav utöver detta. En arbetslös person som mottar försörjningsstöd på grund av arbetslöshet är med största sannolikhet inskriven i Arbetsförmedlingens etableringsprogram eller jobb- och utvecklingsgaranti, vilket i sig innebär krav på heltidsaktivitet. Vad aktivitetsplikten ska innebära i praktiken är nu under utredning.⁹

Att staten och kommunerna bedriver arbetsmarknadspolitisk verk-

8 "Alla som uppbär försörjningsstöd av arbetsmarknadsskäl ska delta i aktiviteter motsvarande sin arbetsförmåga för att få fullt bidrag. Kompenshöjande insatser för ökad övergång till riktiga jobb ska prioriteras och samhällsnyttiga insatser ska införas." Tidöavtalet: Överenskommelse för Sverige, s 58.

9 Utredningen om aktivitetsplikt (S 2022:E).

samhet parallellt innebär en risk både för dubbelarbete och att människor faller mellan stolarna. En person som tar del av parallella insatser kan möta motstridiga förväntningar och exempelvis förväntas infinna sig på kommunens jobbtorg samtidigt som man behöver delta på heltid i Arbetsförmedlingens aktiviteter. Att kommunernas verksamhet i stort sett är oreglerad innebär också att det stöd en individ kan vänta sig under sin arbetslöshet kan variera stort mellan olika delar av landet och blir svårt att kartlägga eller utvärdera (ett ambitiöst försök har gjorts av Forslund m.fl. 2019).

Ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna på det arbetsmarknadspolitiska området har nyligen utretts, bl.a. av *Arbetsmarknadsutredningen* (SOU 2019:3) och *Utredningen om kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken* (SOU 2020:41). Vid regeringssammanträdet den 8 juni beslutade regeringen om ett tilläggsdirektiv till *Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet* (Dir. 2023:70) som bland annat omfattade uppdrag att analysera för- och nackdelar med nuvarande ansvarsfördelning mellan staten och kommuner för långtidsarbetslösa.

3. Nya roller för parternas omställningsorganisationer

Tidigare avsnitt redogjorde för hur den kommunala arbetsmarknadspolitiken har karaktäriserats som ett parallellt system bredvid den statliga arbetsmarknadspolitiken. Kanske finns anledning att också prata om ett tredje parallellt system i form av det omställningsstöd som arbetsmarknadsparterna har byggt upp.

Arbetsmarknadens parter började redan på 1970-talet sluta så kallade omställningsavtal, en särskild typ av kollektivavtal med syfte att underlätta omställning till nytt arbete genom stöd vid uppsägning. En bidragande anledning var att parterna var missnöjda med det stöd som den offentliga arbetsmarknadspolitiken erbjöd (Walter 2015). Det fanns en uppfattning att arbetsmarknadspolitiken inte i tillräcklig utsträckning erbjöd stöd till yrkesverksamma i behov av omställning. Med tiden har majoriteten av alla anställda i Sverige kommit att täckas av dessa omställningsavtal. Avtalen ser olika ut till sin utformning, men gemensamt är att stödet till de som sägs upp hanteras av så kallade omställningsorganisationer.

Omställningsorganisationernas verksamhet utförs på olika sätt. Vissa har egna anställda rådgivare som ger stöd till uppsagda arbetstagare, exempelvis Trygghetsrådet TRR, medan andra köper in sådant stöd från andra aktörer, exempelvis Trygghetsfonden TSL. Det stöd som omställningsorganisationerna erbjuder påminner ofta om det som ges genom Arbetsförmedlingen. Det kan handla om löpande kontakt med en rådgivare eller olika kurser, föreläsningar och webb-baserade verktyg med syfte

att underlätta arbetssökandet, men även kartläggning av kompetens och erfarenheter samt konkret arbete med att formulera ansökningshandlingar och träning inför anställningsintervjuer.

Arbetsmarknadsparterna vill med sina lösningar underlätta omställning för personer som omfattas av kollektivavtal. Den statliga arbetsmarknadspolitiken har ett bredare samhällsuppdrag om att sänka arbetslösheten och motverka långtidsarbetslöshet. Men även om syftena för omställningsorganisationerna respektive Arbetsförmedlingen ser något olika ut har de i praktiken liknande verksamheter och målgrupper, vilket leder till frågor om gränsdragning och ansvarsfördelning.

Att omställningsorganisationerna finns på plats kan ytterligare förstärka skiktningen i vilket stöd man kan förvänta sig som arbetslös. Samtidigt som målgruppen för Arbetsförmedlingens insatser i större utsträckning består av personer som står längre från arbetsmarknaden har omställningsorganisationerna täckt upp stödbehovet hos de målgrupper som har en starkare ställning. Dessa relativt starkare målgrupper kan generellt inte räkna med aktivt stöd från Arbetsförmedlingen, åtminstone inte förrän man varit arbetslös en längre tid. Företrädare för arbetsmarknadsparterna har uttryckt kritik mot att omställningsavtalen har fått en tendens att ersätta Arbetsförmedlingens tjänster, snarare än att komplettera dem (Walter 2015).

Detta system ges en än mer framträdande roll i och med de reformer som genomförs med det nya omställningspaketet i samband med LAS-reformen 2022. Hur detta nya system kommer fungera, och hur det kommer samspela med den övriga arbetsmarknadspolitiken, kommer behöva konkretiseras. Regeringens beslut om ett nytt omställningspaket (Prop. 2021/22:176) omfattar i huvudsak tre beståndsdelar som kan sammanfattas med att trygghet i anställning ska växlas mot trygghet i omställning: en förändrad arbetsrätt, ett nytt omställningsstudiestöd, samt så kallat grundläggande omställnings- och kompetensstöd. Reformerna förändrar rollen för parternas omställningsorganisationer på flera sätt.

För det första kommer det omställnings- och kompetensstöd som omställningsorganisationerna erbjuder arbetssökande nu delvis finansieras med statliga medel. Arbetsgivare som finansierar omställningsorganisationer kan nu ansöka om ersättning från staten för sina avgifter till dessa, om de liknar det stöd som erbjuds av en ny statlig omställningsorganisation som har inrättats inom Kammarkollegiet. En arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal har i stället rätt till motsvarande stöd genom denna omställningsorganisation hos Kammarkollegiet. Kammarkollegiet har ingen egen verksamhet för detta, utan upphandlar detta stöd från fristående aktörer. I praktiken är därmed Kammarkollegiets upphandlingssunderlag det dokument som i dagsläget styr vilket omställnings- och

kompetensstöd staten finansierar.

För det andra får omställningsorganisationerna en viktig roll i och med att de blir delaktiga i CSN:s beslut om tilldelning av omställningsstudiestöd. Från och med den 1 oktober 2022 kan den som varit yrkesverksam och uppfyller villkoren ansöka om omställningsstudiestöd hos CSN för utbildning för att stärka sin ställning på arbetsmarknaden. Den som omfattas av kollektivavtal kan i ansökan till CSN bifoga ett yttrande från sin omställningsorganisation om på vilket sätt utbildningen stärker ställningen på arbetsmarknaden. Detta yttrande blir alltså ett underlag i CSN:s myndighetsutövning. Den som inte omfattas av kollektivavtal kan för hjälp med detta vända sig till Kammarkollegiet. I praktiken är det då de aktörer som Kammarkollegiet upphandlat som bidrar med yttrandet.

Den statliga finansieringen av omställningsorganisationernas verksamhet innebär alltså, åtminstone i ekonomiska termer, ett större åtagande för staten på det arbetsmarknadspolitiska området. Nya målgrupper inkluderas i aktiva åtgärder som finansieras med statliga medel, samtidigt som det är arbetsmarknadsparternas omställningsorganisationer som till stor del står för utförandet. I många fall är individer dock föremål för stöd både genom Arbetsförmedlingen och genom sin omställningsorganisation, parallellt. Samtidigt får alltså omställningsorganisationerna en roll i myndighetsutövningen i beslutet om omställningsstudiestöd. Detta är en ny uppgift för omställningsorganisationerna som de nu behöver utforma rutiner för.

Hur dessa reformer sammantaget faller ut kommer till stor del vara beroende av fortsatt politisk vilja. Omställningsstudiestödet och omställnings- och kompetensstödet är inte rättighetsbaserat. Hur många individer som kan ta del av dem begränsas därmed av de budgetramar riksdagen beslutar.¹⁰ Omställningsstudiestödets framgång kommer vidare vara beroende av att det finns ett utbildningsutbud som passar för yrkesverksamma. Utfallet kommer också vara beroende av hur parternas omställningsorganisationer axlar och förvaltar de roller de fått i det nya systemet.

4. Individens egna ansvar

Arbetsförmedlingen har de senaste åren genomgått ett stort förändringsarbete. En del av detta arbete är att genomföra en så kallad kund- och kanalstrategi som innebär att arbetssökande och arbetsgivare i större utsträckning ska använda självservicejänster och ersätta fysiska besök med andra kontaktformer. Stort fokus läggs på digitalisering av myndighetens verksamhet och service i syfte att arbetssökande och arbetsgivare i första hand ska välja digitala vägar i kontakt med myndigheten. I juni 2017 in-

¹⁰ För 2023 är budgeten för omställningsstudiestödet 1,3 miljarder kronor vilket beräknas räcka till ungefär 8 800 studerande.

förde Arbetsförmedlingen verksamhetsområdet Af Direkt. Af Direkt ansvarar bland annat för digitala tjänster och för myndighetens nationella kundtjänst. Hit kan arbetssökande vända sig oberoende av var i landet man bor och söker arbete.

Digitalisering och självservice är nödvändigt för en modern myndighet och kan avlasta myndighetens medarbetare. Att man som nybliven arbetslös själv kan skriva in sig på Arbetsförmedlingen och lämna sina aktivitetsrapporter med hjälp av mobilt BankId kan sägas vara en hygienfaktor i samtida myndighetsservice. Samtidigt finns en risk att övergången till mer och mer digitala arbetssätt och eget ansvar gynnar resursstarka grupper på bekostnad av individer i större behov av stöd. De individer som självmant söker kontakt med myndigheten via digitala kanaler är inte säkert samma individer som är i störst behov av stöd från myndigheten.

2017 började Arbetsförmedlingen även använda ett nytt, digitalt planeringsverktyg som innebär att den arbetssökande själv planerar vägen till jobb. Enligt Arbetsförmedlingen ska planeringsverktyget vara så utformat att den arbetssökande själv eller tillsammans med arbetsförmedlaren kan planera, uppdatera och lägga till aktiviteter i planeringen allteftersom. En del av denna förflyttning är vidare att inskrivna arbetssökande inte längre ska ha en personlig arbetsförmedlare. Istället ska individens ärende kunna hanteras av olika medarbetare inom myndigheten i ett gemensamt ärendehanteringssystem. Ett argument har varit att denna kanalförflyttning kan frigöra resurser för de arbetssökande som behöver fördjupat stöd på plats på ett arbetsförmedlingskontor (Statskontoret 2019).

Förflyttningen till digitala kanaler och det ökade inslaget av egen planering blir indirekt en förflyttning av ansvar från myndigheten till individen, samtidigt som de inskrivna arbetslösa till större del är personer som står längre från arbetsmarknaden och har ett större behov av nära stöd och sammanhållna insatser. Dessa personer kan ha svårare att själva ansvara för sin egen process och samordna sin egen ärendehantering. Det är även svårare för en enskild individ att tänka strategiskt över kompetensbehoven på arbetsmarknaden och rikta de arbetsmarknadspolitiska insatserna mot att fylla dessa.

5. Privata aktörer

Vid mitten av 1980-talet utfördes allt arbetsmarknadspolitiskt stöd i offentlig regi. Det förändrades när de dåvarande länsarbetsnämnderna 1986 fick i uppdrag att köpa arbetsmarknadsutbildningar av den utförare som var bäst lämpad, oavsett om detta var i offentlig eller privat regi. Sedan dess har en växande andel av det stöd som erbjuds arbetslösa utförts av privata aktörer.

Det är värt att notera att den ökade användningen av privata aktörer i arbetsmarknadspolitiken i huvudsak har föranletts av politiska beslut, som när Alliansregeringen 2007 gav dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen i uppdrag att använda privata utförare även för övriga arbetsmarknadstjänster än utbildningstjänster, vilket tidigare endast hade utförts av myndighetens egna handläggare. När den nya myndigheten Arbetsförmedlingen drog igång 2008 var uppgiften att anlita ”kompletterande aktörer” för stöd till deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin inskriven i myndighetens instruktion. Ett mer samtida exempel är överenskommelsen i Januariavtalet 2019 mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Centerpartiet och Liberalerna om att reformera Arbetsförmedlingen i grunden, en reform där ett nytt system med ”fristående aktörer” var en bärande del. Argumenten för dessa förändringar har varit de som vanligen framhålls för att lägga ut en verksamhet på privata utförare – att en konkurrensutsättning ska ge högre effektivitet i resursanvändningen och kvalitet i utförandet, det vill säga bättre resultat till lägre kostnad.

Försök att jämföra kvalitet och effektivitet i utförandet mellan privata och offentliga aktörer har gjorts, utan att tydliga slutsatser har kunnat dras (SOU 2019:3 s 708 ff). Det tycks inte finnas forskningsstöd för att privata aktörer skulle vara mer framgångsrika när det gäller att hjälpa arbetssökande till arbete, men det finns heller inget tydligt bevis för motsatsen. Sannolikt ligger inte huvudfrågan i om en åtgärd utförs av en privat aktör eller av Arbetsförmedlingens egna medarbetare, utan i hur insatsen är utformad och huruvida den ges till en individ som har nytta av insatsen. Det som däremot är tydligt är att ett omfattande användande av externa utförare ställer höga krav på myndighetens beställarkompetens och på system för kontroll och uppföljning. Betydande resurser krävs för att se till att fristående aktörer har rätt incitament för sitt arbete, så att den arbetslösa får det stöd som är tänkt.

Arbetsförmedlingen har de senaste decennierna vid upprepade tillfällen fått i uppdrag från regeringen att öka användandet av privata aktörer, oaktat om detta medför bättre resultat eller inte. Det finns här en risk att medel görs till mål. Uppgiften att konstruera en fungerande modell för användning av privata aktörer, medlet, riskerar att bli överordnat målet om att på bästa sätt stötta arbetslösa till arbete. En mer förutsättningslös styrning, där myndigheten får frihet att använda den typ av aktör som passar bäst för respektive tjänst, skulle inte medföra samma risk.

En omfattande användning av andra aktörer får konsekvenser för möjligheten att använda arbetsmarknadspolitiken strategiskt för att exempelvis lösa kompetensbehov på arbetsmarknaden. En modell där aktören får ersättning grundat på hur väl man lyckas stötta individen till arbete tar i allmänhet inte hänsyn till vilket arbete det blev. En privat aktör har såle-

des inte anledning att lägga stora resurser på att lotsa deltagare till bristyrken som kräver specifika kompetenser.

Slutligen kan en mångfald av utförare skapa utmaningar för samverkan med andra aktörer som behöver vara delaktiga i planeringen av individens aktiviteter, exempelvis kommuner och Försäkringskassan, särskilt för den som har större stödbehov. Samverkan kräver tillit som bygger på en långsiktig kontakt. En marknadslösning som bygger på att aktörer träder in och ut på marknaden beroende på hur väl de lyckas och hur många deltagare de har, främjar inte sådan långsiktighet.

6. En bortglömd regional nivå

Arbetsmarknaden är generellt regional. Människor pendlar ofta över kommungränser för studier och arbete, men utan att hela landet är en reell arbetsmarknad. Ett funktionellt regionalt perspektiv är därmed ofta det mest lämpliga i analyser av arbetsmarknaden och kompetensförsörjningen. Men mandatet för frågor som rör arbetsmarknaden är i dag svagt på den regionala nivån.

Erfarenheter från finanskrisen 2008–2009 visade att den regionala nivån hade en stor strategisk betydelse i arbetet att koordinera insatser för att dämpa den ekonomiska krisens effekter på arbetsmarknaden. De visade också att det regionala arbetet även i kristider bör utgå från befintliga strukturer och etablerade nätverk (Statskontoret 2011). Detta var anledningen till att de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna fick i uppdrag att inrätta regionala kompetensplattformar. Från och med 2019 har alla landsting bildat region och tagit över det regionala utvecklingsansvaret enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar. Begreppet ”regional kompetensplattform” används inte längre då kompetensförsörjningsarbetet nu är integrerat i det regionala utvecklingsarbetet.

Regionerna har således ansvar för regionalt kompetensförsörjningsarbete, men de konkreta verktygen, exempelvis dimensionering av utbildningsinriktningar, återfinns främst på nationell och kommunal nivå. Detta gör det svårare att hantera såväl snabbt uppkommen obalans mellan utbud och efterfrågan till följd av stora varsel och nyetableringar, som att samordna relevanta aktörer i det långsiktigt strategiska kompetensförsörjningsarbetet.

Många aktörer har pekat på att avvecklingen av länsarbetsnämnderna lämnade ett tomrum för strategiskt arbete som de regionala kompetensplattformarna inte fullt ut kunde fylla, åtminstone inte i alla regioner i landet (SOU 2019:3). De 21 separata myndigheterna innebar utmaningar i styrningen och risk för dubbelarbete, men något verkar ändå ha gått förlostat vid omvandlingen till enmyndighet – förmågan att identifiera regionala utmaningar och att samordna berörda aktörer för att lösa dessa.



Aktiv arbetsmarknadspolitik för full sysselsättning

Föregående avsnitt har beskrivit tendenser i den samtida arbetsmarknadspolitiken som skapat otydlighet kring vad som ska vara den statliga arbetsmarknadspolitiken roll framöver och hur den ska bidra till att lösa de strukturella utmaningar vi har på den svenska arbetsmarknaden. I följande avsnitt lämnas sex rekommendationer för att sammantaget adressera dessa otydligheter och stärka arbetsmarknadspolitiken kapacitet att möta befintliga, och framtida, utmaningar på arbetsmarknaden.

1. Förtydliga det statliga ansvaret

Det första som behöver konstateras är att arbetsmarknaden inte klarar sig själv. Även om det stora flertalet arbetslösa själva löser sin situation och hittar sin plats på arbetsmarknaden finns flaskhalsar och strukturella problem som behöver korrigeras. En aktiv arbetsmarknadspolitik behövs, dels för att genom verkningsfulla insatser se till att grupper av människor som har svårare att konkurrera på arbetsmarknaden inte hamnar långvarigt utanför, dels för att genom analyser och strategiskt arbete i samverkan med andra aktörer säkra kompetensförsörjningen i näringsliv och offentlig sektor. För detta krävs att den statliga arbetsmarknadspolitiken tar en aktiv roll.

- » Kommuner är viktiga aktörer i arbetsmarknadspolitiken. Men en kommun har främst ansvar för sina egna medborgare inom kommungränserna. Staten behöver ta ansvar för en nationell arbetsmarknadspolitik.
- » Att arbetsmarknadsparterna tar ett stort ansvar för bättre omställning är bra. Den svenska modellen bygger på aktiva parter. Men parterna kan inte ta över det bredare samhällsansvar och den myndighetsroll som den statliga arbetsmarknadspolitiken har.
- » Att privata aktörer utför en större del av de arbetsmarknadspolitiska insatserna får inte medföra att staten backar från sin myndighetsroll och sitt ansvar för att hålla ihop stödet till den enskilda och se till att arbetsmarknadspolitiken fungerar i hela landet.

- » Det är viktigt att individer tar ett eget ansvar för sitt arbetssökande och sin process för att stärka sin anställningsbarhet – egen drivkraft och ansvarstagande är något som krävs i de flesta yrken i dag. Men för den som inte klarar detta, eller behöver stöd, måste det offentliga finnas där.

Staten kan alltså inte överlämna sitt ansvar vare sig till kommunerna, privata aktörer, arbetsmarknadsparterna eller individerna själva. Trygghet i den vetskapen, och självförtroende att ta sig an det arbetet, är något som arbetsmarknadspolitiken och Arbetsförmedlingen behöver och förtjänar.

2. Säkerställ den lokala närvaron

Arbetsförmedlingens fysiska organisation har genomgått stora förändringar de senaste åren. Lokala kontor har stängts och samtidigt har man satsat stora resurser på att digitalisera sin verksamhet för att i första hand möta de arbetssökande digitalt. Arbetsförmedlingen har nu 88 fast bemannade arbetsförmedlingskontor i totalt 82 kommuner. Utöver detta finns man på plats genom olika samverkanslösningar med kommunerna och som del av de myndighetsgemensamma statliga servicekontoren.

Mycket kan lösas digitalt och på distans, men det finns ärenden och arbetssökande för vilka personliga, till och med fysiska, möten är nödvändiga. Det är då Arbetsförmedlingens ansvar att se till att detta kan genomföras på ett rimligt sätt, och politikens ansvar att se till att myndigheten har resurser för detta. Det är inte kommunernas uppgift att, så som sker på vissa håll i dag, guida arbetslösa i hur man använder Arbetsförmedlingens digitala tjänster, eller skjutsa arbetslösa kommuninvånare till ett bemannat arbetsförmedlingskontor i grannkommunen.

Lokal närvaro behövs även för att kunna samverka med andra aktörer som är inblandade i individens planering. Många arbetssökande behöver exempelvis insatser från både Arbetsförmedlingen och kommunen för att stärka sin ställning på arbetsmarknaden. Det gäller särskilt personer som varit arbetslösa länge eller som ännu inte etablerat sig på den svenska arbetsmarknaden. Det handlar framför allt om de insatser som ingår i etableringsprogrammet, insatser för ungdomar som hoppat av gymnasieskolan, övergång från arbetslöshet till reguljära studier, samverkan kring så kallade lokala jobbspår, och insatser för personer som har behov av både Arbetsförmedlingens och socialtjänstens stöd. Arbetsförmedlingen konstaterar själva att de förändringar som har skett i myndigheten sedan 2019 har förändrat förutsättningarna för på vilket sätt Arbetsförmedlingen kan samverka med kommunerna (Arbetsförmedlingen 2023).

Det behöver vara tydligt att det är Arbetsförmedlingens ansvar att se till att individens planering synkroniseras med de krav som ställs av andra myndigheter, samt att det finns en strategisk samverkan kring hur sådana

gränsdragningar och överlappningar ska lösas. Detta kan exempelvis inte överlämnas till de privata utförare som bara har ansvar för en delmängd av individens aktiviteter.

3. Glöm inte arbetsförmedlaren

Kärnan i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten är den så kallade *arbetsmarknadspolitiska bedömningen*. Detta begrepp beskriver den bedömning som behöver göras av alla arbetslösa individer som skriver in sig hos Arbetsförmedlingen, och vid behov även upprepas under arbetslöshetens gång. De flesta som skriver in sig hos Arbetsförmedlingen kan förväntas hitta ett jobb relativt snabbt utan stöd. Vissa arbetssökande riskerar emellertid att bli långvarigt arbetslösa om inte rätt insatser erbjuds i ett tidigt skede. Om man väl fastnat i långvarig arbetslöshet kan kedja av insatser behövas, efter varandra eller parallellt.

Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen kan sägas ha två led. I det första ledet behöver individens risk för långtidsarbetslöshet bedömas. Ofta är det relativt enkelt att förutspå vem som kommer ha svårare att komma i arbete, eftersom god statistik finns kring vilka faktorer som innebär risk för lägre konkurrenskraft på arbetsmarknaden. Men människor är olika. En individuell, kvalitativ bedömning behöver därför göras av varje individs situation. I det fall en risk för långtidsarbetslöshet kan identifieras behövs i nästa led även bedömas vilken insats som mest effektivt skulle kunna förebygga, eller bryta, långtidsarbetslösheten. För detta sätter både regleringar och budget ramarna. Först därefter kan ett formellt beslut tas om en insats.

Arbetsmarknadspolitikens effektivitet är beroende av att insatserna träffar rätt. Om insatser erbjuds åt arbetslösa som står för nära arbetsmarknaden innebär det dödviktseffekter. Om individen står för långt från arbetsmarknaden kommer insatsen i stället inte göra någon nytta eftersom individen inte har förutsättningar att tillgodogöra sig den. Om individen behöver olika typer av stöd parallellt behöver detta koordineras och samordnas. I den arbetsmarknadspolitiska bedömningen ligger också en stor del av de faktorer som avgör huruvida privata aktörer tillför ett mervärde eller inte. Ersättningen till externa utförare kan vara differentierad beroende på hur omfattande stöd den enskilde uppskattas behöva. Att stödbehovet bedöms korrekt är därför avgörande för att de privata aktörernas ersättning och incitament blir korrekta.

Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen är ett led i myndighetsutövning och kräver särskild kompetens. Bedömaren behöver ha rätt kunskaper och rätt underlag för att kunna göra en välgrundad bedömning av individens förutsättningar, situationen på arbetsmarknaden, samt vilka insatser som är mest verksamma. De senaste åren har stora förhoppning-

ar tillskrivits digitala, automatiserade bedömningar. Statistiska bedömningsstöd kan vara till stor hjälp för att bedöma individens risk för långtidsarbetslöshet och behov av stöd (SOU 2019:3). Men beslutet behöver än så länge ändå tas av en kvalificerad och omdömesgill tjänsteman. Detta är traditionellt sett arbetsförmedlarens roll och yrkeskompetens.

För att säkerställa att arbetsmarknadspolitiken blir effektiv och kvalitativ behövs kompetenta arbetsförmedlare. Det är därför viktigt att de ges förutsättningar att göra ett gott arbete. Löpande kompetensutveckling, rätt mandat, och framför allt tillräcklig tid att se till varje individs förutsättningar och behov, är avgörande.

4. Anpassa utbudet av insatser

Arbetsmarknadspolitiken har en bred verktygslåda till sitt förfogande för att kunna stötta människor utifrån deras individuella förutsättningar och behov. Det är viktigt att detta utbud av insatser är anpassat både efter de inskrivna arbetssökande och efter arbetsmarknaden, samt att Arbetsförmedlingen kan prioritera mellan insatserna utifrån kunskap om vad som fungerar när, och för vem. Samtidigt är det i prioriteringen mellan olika verktyg som den politiska inriktningen för arbetsmarknadspolitiken kan komma till uttryck. Därför är det rimligt att regering och riksdag sätter ramarna för detta.

Den stora frågan är inte huruvida en insats utförs av en privat aktör eller av Arbetsförmedlingen själva, utan om rätt insats går till rätt individ. Matchande insatser är lämpliga för arbetssökande som har bra kvalifikationer men saknar personligt nätverk. Rustande insatser är lämpliga för arbetssökande som saknar de förutsättningar som arbetsmarknaden kräver. De strukturella utmaningarna på arbetsmarknaden, med stor kompetensbrist i yrken som kräver specifik utbildning, samtidigt som kort utbildning är en riskfaktor för långtidsarbetslöshet, innebär att utbildning kommer vara ett allt viktigare verktyg i arbetsmarknadspolitiken. Utbildningsinsatser är ett sätt för arbetsmarknadspolitiken att både avhjälpa kompetensbristen och förhindra arbetsmarknaden från att ytterligare glida isär.

Utbudet av insatser behöver vara förhållandevis enkelt att orientera sig i och hantera, både för arbetsförmedlaren, för individen och för en rekryterande arbetsgivare. Särskilt utbudet av subventionerade anställningar behöver vara begripligt för rekryterande arbetsgivare, eftersom det påverkar deras vilja att anställa den som söker arbete med subvention. Politiker behöver därför vara återhållsamma när det gäller att uppfinna nya insatser eller döpa om befintliga insatser i syfte att kommunicera nya initiativ. Det förvirrar och kan minska sannolikheten att insatsen får tillräckligt genomslag.

Alltför snäva budgetbegränsningar minskar Arbetsförmedlingens möj-

lighet att prioritera mellan olika insatser beroende på hur arbetsmarknaden ser ut och hur sammansättningen av de inskrivna arbetssökande förändras. Omprioriteringar behöver vara möjliga att göra. Samtidigt kan myndigheten inte vara helt fri att göra detta. I fördelningen av insatser återfinns även den politiska inriktningen för arbetsmarknadspolitiken, och den behöver vara möjlig att ändra vid en ny riksdagsmajoritet och regeringsskifte. Riksdagen och myndigheter som Riksrevisionen behöver vidare kunna granska att skattemedlen går till det som var tänkt.

För att arbetsmarknadspolitiken ska ge rätt resultat är det avgörande att utbudet av insatser, och Arbetsförmedlingens frihetsgrad i förhållande till detta, är välavvägt. Frågan om vilket stöd som ska ges till de arbetslösa behöver också föregå frågan om vad som ska utföras offentligt respektive av privata aktörer.

5. Stärk den regionala nivån

Det går inte att komma ifrån att det saknas något i den förvaltningspolitiska modell vi har valt för de politikområden som påverkar kompetensförsörjningen. På den regionala nivån, där arbetsmarknadens behov bäst kan analyseras, saknas tillräcklig styrkraft. En sådan skulle behöva byggas upp, och fungera både långsiktigt och snabbfotat.

- » Långsiktigt, strategiskt arbete behövs för att analysera och prognosticera kommande kompetensbehov och dimensionera relevanta insatser för att möta dessa. Det handlar bland annat om att samla in underlag för studie- och yrkesvägledning och dimensionering av yrkesinriktade utbildningar.
- » Snabbfotade insatser behövs till följd av hastigt uppkomna förändringar på den regionala arbetsmarknaden. Det handlar bland annat om att sätta in extra resurser för omställning, utbildning och arbetsmarknadspolitiska insatser vid större nedläggningar eller nyetableringar, eller ett ökat mottagande av nyanlända.

Det långsiktiga, strategiska kompetensförsörjningsarbetet behöver genomföras i samverkan över politikområden och mellan olika organisatoriska nivåer. Det behöver inkludera aktörer från utbildningssystemet, arbetsmarknadsparternas branschorganisationer, det regionala näringslivet och offentliga arbetsgivare, Arbetsförmedlingen och andra relevanta aktörer. För detta krävs en stabil plattform där de olika aktörerna kan mötas och ett tillräckligt mandat att styra utifrån konstaterade behov. Vilken myndighet som bäst skulle ansvara för detta behöver diskuteras vidare. Arbetsmarknadspolitiken behöver ha en aktiv roll i detta sammanhang, men det är inte säkert att Arbetsförmedlingen är den myndighet som bäst tar huvudmannaskapet.

6. Våga använda offentliga investeringar

I Gamla Enskede i södra Stockholm finns Skogskyrkogården, den stora begravningsplatsen som är upptagen på Unescos världsarvslista. Runt Skogskyrkogårdens böljande kullar och täta skogspartier sträcker sig en fyra kilometer lång stenmur. Muren ritades av arkitekten Sigurd Lewerentz, en av Sveriges genom tiderna mest erkända arkitekter. Den som promenerar längs muren kan se en skylt inslagen i en av de stora stenarna som hedrar dem vars arbete gjorde Lewerentz ritningar till verklighet: ”Denna mur uppfördes 1923–1932 av arbetslösa i Stockholm.” Muren är till större del uppförd av nödhjälpsarbetare under den svåra arbetslösheten som rådde i Sverige för runt hundra år sedan.



Foto: Elsa Engström.

Även om den tidens nödhjälpsarbeten inte bör vara förebild för en modern arbetsmarknadspolitik, (ersättningar och villkor var knappast rimliga) sätter skylten fingret på något som ofta förbises i debatten om utmaningarna på arbetsmarknaden; en arbetssökande individ är i första hand en outnyttjad resurs, inte ett samhällsproblem. Om den som går långvarigt utan jobb i stället för aktiverande insatser och åtgärder kunde få använda sin fulla potential skulle samhället kunna tillföras mycket gott. Exempelvis är det möjligt att ställa sociala krav i offentliga upphandlingar så att leverantörer, för att vinna uppdraget, behöver åta sig att anställa personer som annars har svårare att hitta arbete. Att använda offentliga medel för att investera i samhällets gemensamma, och samtidigt ge människor sysselsättning och egen försörjning, är en metod som borde kunna användas mer även i dessa tider.

Slutsats

Den här rapporten har visat på strukturella utmaningar på den svenska arbetsmarknaden som kräver aktiva insatser från arbetsmarknadspolitiken. Den har även visat på tendenser som innebär att den statliga arbetsmarknadspolitikens ansvar har blivit otydligare, samtidigt som andra aktörer har fått en mer framträdande roll i stödet till arbetslösa.

Kommunerna tar ett stort ansvar för personer som står långt från arbetsmarknaden och har varit arbetslösa länge. Arbetsmarknadsparterna tar ett stort ansvar för personer som har varit yrkesverksamma och generellt befinner sig närmare arbetsmarknaden, nu delvis med statlig finansiering. Privata aktörer stöttar dem som befinner sig mittemellan till långt ifrån, om de inte klarar sig själva med hjälp av Arbetsförmedlingens digitala service. Sammantaget gör detta den statliga arbetsmarknadspolitikens roll mindre tydlig.

Arbetsmarknadspolitiken har alltid krävt koordinering och samverkan mellan flera olika aktörer. Det kommer behövas även i framtiden. Men en viktig förutsättning för samverkan är att ansvarsfördelningen är tydlig. Det behöver finnas en gemensam förståelse för var gränser går mellan olika ansvarsområden för att kunna fördela uppgifter, men även för att hantera både överlappningar och glapp. Det är politikens uppgift att förtydliga denna ansvarsfördelning och myndigheternas uppgift att omsätta den i praktik.

Arbetsmarknaden förändras ständigt, och just nu pågår teknikutveckling och omställning som kan få särskilt stora konsekvenser för samhället och våra arbetstillfällen. En nödvändig grön omställning till mer hållbar energiproduktion och tillverkningsindustri är i full gång, och kommer behöva accelerera för att vi ska kunna möta de krav som klimatkrisen ställer. Till det tillkommer att utvecklingen inom automatisering och artificiell intelligens nu tar stora kliv framåt och snart kan komma att påverka de flesta yrkesområden på arbetsmarknaden.

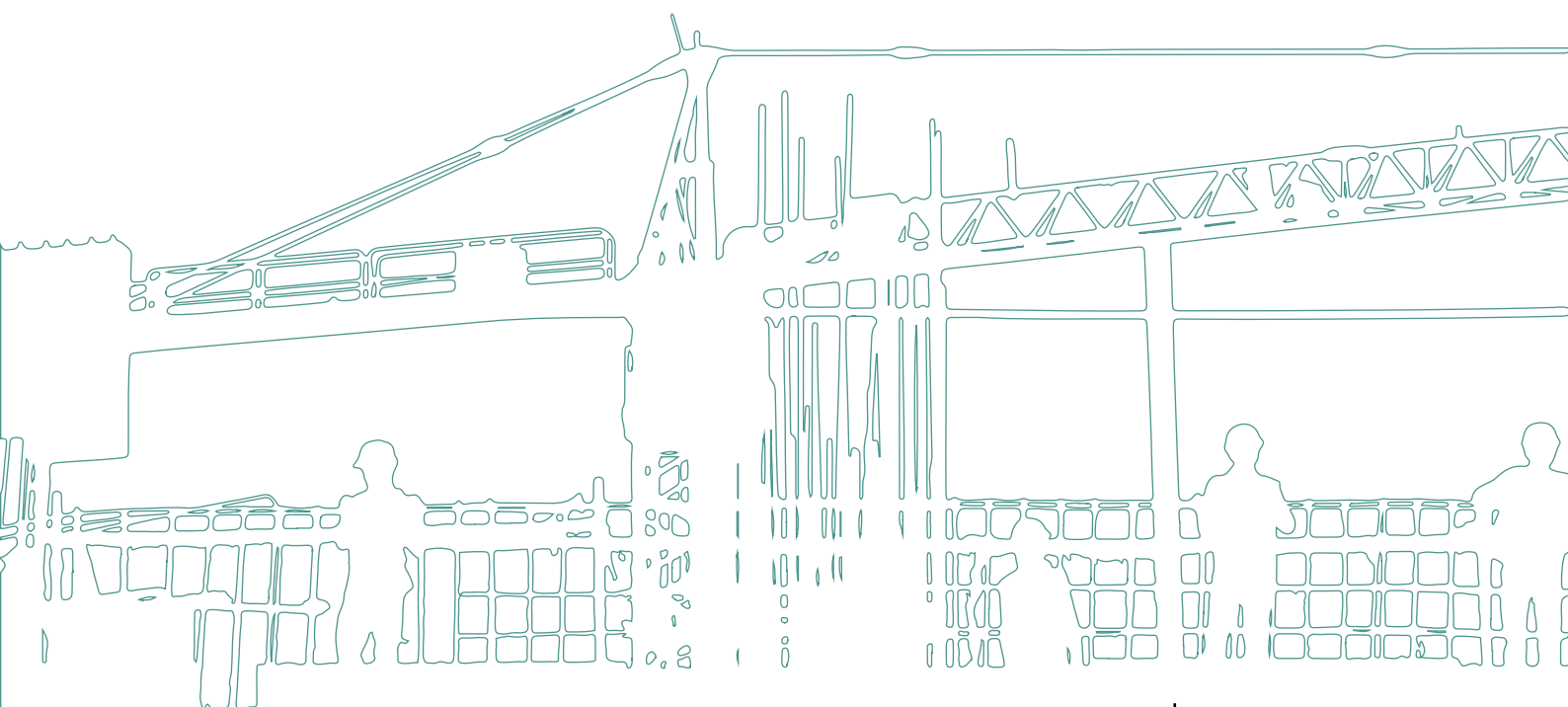
Denna strukturomvandling ställer krav på nya kompetenser. För att dessa behov ska mötas, och för att undvika att detta medför att tudelningen av arbetsmarknaden förstärks, kommer vi behöva fortsatta aktiva insatser. Vi kan ta demokratisk kontroll och styra hur den gröna omställningen och den ökande digitaliseringen påverkar den svenska arbetsmarknaden och oss som arbetar på den. Men för att göra det behöver det finnas tillräcklig styrkraft i den statliga arbetsmarknadspolitiken.

Källor

- Arbetsförmedlingen (2023). *Återrapport. Uppdrag till Arbetsförmedlingen att analysera och redovisa behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt från arbetsmarknaden*. Dnr: Af-2022/0114 1951.
- Arbetsförmedlingen (2022). *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2022. Utvecklingen på arbetsmarknaden 2022–2024. Arbetsförmedlingen analys 2022:18*. Dnr: Af-2022/0090 7089.
- Arbetsförmedlingen (2021). *Perspektiv på Arbetsförmedlingens lokala närvaro*. Dnr: Af-2021/0019 5247.
- Benmmarker, H. Calmfors, L och Larsson Seim, A. (2013). *Jobbskatteavdrag, arbetslöshetsersättning och löner*. IFAU Rapport 2013:10.
- Cheung, M., Egebark, J., Forslund, A., Laun, L., Rödin, M. och Vikström, J. (2019). *Effekter av förstärkta förmedlingsinsatser Lärdomar från en försöksverksamhet*. IFAU Rapport 2019:27.
- Dir. 2023:70. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet (S 2022:16)*. Beslut vid regeringssammanträde den 8 juni 2023.
- Ds 2008:67. *Den nya myndigheten för arbetsmarknadsfrågor – Arbetsförmedlingen*. Promemoria. Arbetsmarknadsdepartementet.
- Edmark, Karin. Liang, Che-Yuan. Mörk, Eva och Selin, Håkan (2012). *Jobbskatteavdraget*. Rapport 2012:2. IFAU.
- Eurostat. Statistik över sysselsättning och arbetslöshet i EU:s medlemsländer. Hämtat 2023-05-25.
- Forslund, A. Gottfries, N. och Westermark, A. (2005). *Real and nominal wage adjustment in open economies*. IFAU Working paper 2005:23.
- Forslund, A. (2018). *Subventionerade anställningar – avvägningar och empirisk evidens*. IFAU Rapport 2018:14.
- Forslund, A., Pello-Esso, W., Ulmestig, R., Vikman, U., Waernbaum, I., Westerberg, A. och Zetterqvist, J. (2019). *Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem? En beskrivning utifrån ett unikt datamaterial*. IFAU Rapport 2019:5.
- Konjunkturinstitutet (2023). *Konjunkturläget Mars 2023*. Dnr: 2023-152.

- Menard, S. och Tanguy, S. (2018). *Revisiting Hopenhayn and Nicolini's optimal unemployment insurance with job search monitoring and sanctions*. Working Papers halshs-01878890, HAL.
- Nationella vårdkompetensrådet (2023). *Kompetensförsörjning av barnmorskor i förlossningsvården. Uppdrag att föreslå insatser för att stärka attraktiviteten och kompetensförsörjningen av barnmorskor i förlossningsvården S2022/00902*.
- Proposition 2021/22:176. *Flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden*.
- Riksrevisionen (2009). *Jobbskatteavdraget*. RiR 2009:20.
- Riksrevisionen (2023). *Förändrade inkomstskatteregler 2011–2023 – bristfällig redovisning till riksdagen*. RiR 2023:10.
- Socialstyrelsen (2022a). *Utvecklingen av vuxna biståndsmottagare med långvariga biståndsbehov*. Dnr: 5.7–14610/2021.
- Socialstyrelsen (2022b). *Försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd år 2021*. Art.nr: 2022-10-8173.
- SOU 1992:116. *Privat förmedling och uthyrning av arbetskraft*. Betänkande av Utredningen om avreglering av arbetsförmedlingsmonopolet. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2017:82. *Vägledning för framtidens arbetsmarknad*. Delbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2019:3. *Effektivt, tydligt och träffsäkert - det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad*. Slutbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2020:41. *Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna*. Betänkande av Utredningen om kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Statistiska centralbyrån (2023). *Arbetskraftsundersökningarna*. Publicering 2023-05-25.
- Statskontoret (2011). *Samordning av varselinsatser under finanskrisen åren 2008 och 2009*. Rapport 2011:11.
- Statskontoret (2019). *Arbetsförmedlingens interna styrning*. Slutrapport om förändringsarbetets genomslag. Rapport 2019:3.
- Svenskt näringsliv (2023). *Företagens regionala utveckling 2023*.
- Svenskt Näringsliv (2022). *Växande rekryteringshinder ett allt större problem*. Rekryteringsenkäten 2021/2022.
- Sveriges kommuner och regioner (SKR) (2023a). *Personalen i välfärden. Personalstatistik för kommuner och regioner 2022*.

- Sveriges kommuner och regioner (SKR) (2023b). *Välfärdens kompetensförsörjning*. Personalprognos 2021–2031 och hur välfärden kan möta kompetensutmaningen.
- Sveriges kommuner och regioner (SKR) (2022). *Kommunala perspektiv på arbetsmarknadspolitiken 2022*.
- Vikström, J. och van der Berg, G. J. (2017). *Långsiktiga effekter av arbetsmarknadsutbildning*. IFAU Rapport 2017:17.
- Walter, Lars (red.). Bergström, Ola. Diedrich, Andreas och Mauléon, Christina. (2015). *Mellan jobb. Omställningsavtal och stöd till uppsagda i Sverige*. Studieförbundet näringsliv och samhälle (SNS).



Rapporten kan laddas ner från
www.arenaide.se/rapporter