

# Läget på arbetsmarknaden och i arbetsmarknadspolitiken – vad behöver göras?

Annika Sundén  
20 juni 2022



# 1. Läget på arbetsmarknaden efter pandemin

Arbetsmarknaden har kommit igång efter den ekonomiska krisen orsakad av pandemin. Arbetslösheten ökade snabbt i inledningen av pandemin våren 2020 och nådde en topp på 9,2 procent i juli 2020. Återhämtningen i ekonomin började redan under andra halvan av 2020 och fortsatte under 2021 och 2022. Omfattande stödinsatser, framför allt korttidsarbete, dämpade konsekvenserna för arbetsmarknaden och bidrog till återstarten. Arbetslösheten planade ut och sjönk därefter stadigt under 2021 och inledningen av 2022. Sysselsättningen och antalet arbetade timmar i ekonomin har återhämtat sig.

Ökande osäkerhet i världen och kriget i Ukraina påverkar den globala världsekonomin; inflationen stiger, brist på komponenter påverkar världshandeln och aktiemarknaderna är volatila. Centralbankerna aviserar räntehöjningar. Än så länge har detta inte fått några konsekvenser för den svenska arbetsmarknaden. Arbetslösheten har fortsatt att sjunka och var i maj 2022 6,6 procent (enligt Arbetsförmedlingens sätt att räkna), vilket motsvarar 334 000 inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Det är den lägsta nivån sedan maj 2019. Troligt är att minskningen kommer dämpas under kommande år till följd av konjunkturavmattning.

Unga 18-24 år och utrikesfödda var särskilt drabbade av arbetslöshet under pandemin. För båda grupperna har arbetslösheten sjunkit markant jämfört med för ett år sedan. Arbetslösheten för ungdomar 18-24 år var i maj 7,0 procent jämfört med 10,0 procent för ett år sedan. Utrikesfödda arbetslöshet var 16,6 procent (19,2 procent för ett år sedan). Arbetslösheten varierar betydligt mellan olika delar av landet: högst är den Sörmland med 9,2 procent och lägst i Västerbotten och Gotland med 4,4 procent respektive 4,3 procent. Den regionala variationen i arbetslöshet kan bland annat förklaras med att andelen utrikesfödda varierar över landet och men också av att vissa regioner inte har diversifierat näringslivet efter företagsnedläggningar. Exempel på detta är Södermanland och Gävleborg. Den genomsnittliga utbildningsnivån i länet spelar också roll.

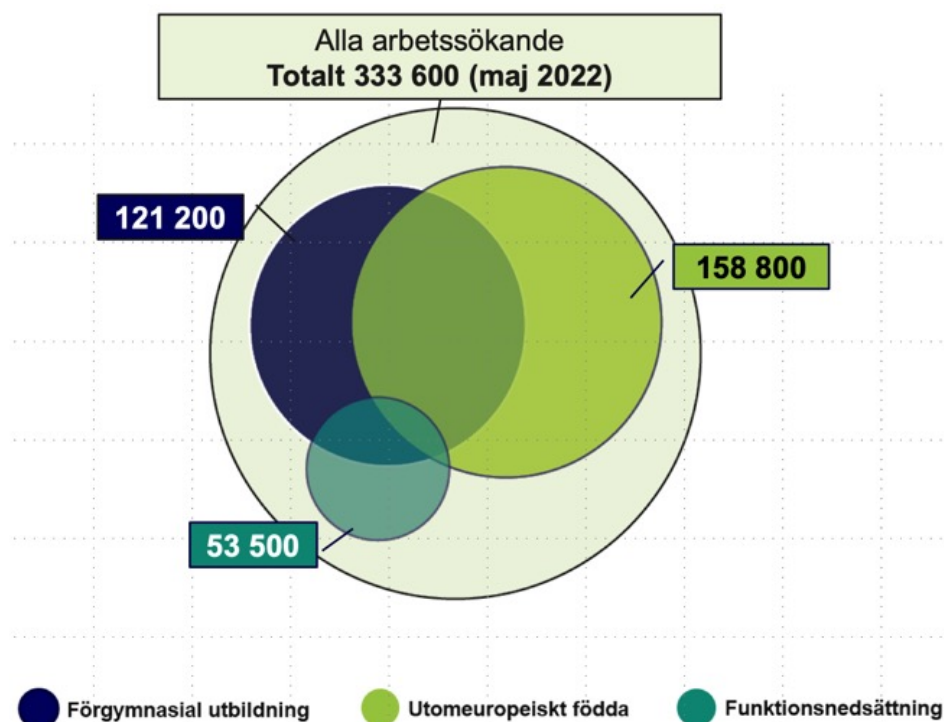
Arbetslösheten sjunker eftersom efterfrågan på arbetskraft just nu är hög och antalet lediga arbeten är på rekordhög nivå. Just nu finns det över 200 000 lediga platser i Platsbanken. Under 2022, har det hittills registrerats drygt 960 000 nyanmälda lediga platser hos Arbetsförmedlingen, nästan en fördubbling jämfört med samma period förra året när närmare 530 000 platser registrerades.

Den svenska ekonomin var i ett bra utgångsläge före pandemin även om tecken på konjunkturavmattning syntes då. Eftersom krisen orsakades av hälsosfaktorer och inte strukturella obalanser i ekonomin har återhämtning gått snabbt även om inte alla sektorer är helt tillbaka. I många sektorer råder brist på arbetskraft och arbetsgivare har svårt att rekrytera. En del av bristen är sannolikt kortsiktig eftersom arbetsgivare konkurrerar om samma arbetskraft i återstarten efter pandemin. Det gäller t ex för sektorer med ingångsarbeten som hotell och restaurang har just nu svårt att hitta arbetskraft eftersom många lämnade branschen under pandemin, t ex för att studera. I skola, vård och omsorg har bristen varit stor under lång tid och prognoser framåt visar att bristen förväntas fortsätta. Yrken kopplade till ny teknik, digitalisering och klimatomställning har också stor brist på arbetskraft på lång sikt (Arbetsförmedlingen 2022b).

Läget på arbetsmarknaden och den starka efterfrågan på arbetskraft påverkas också av strukturomvandlingen till följd av automatisering, digitalisering och klimatomställning. Omställningen påverkar på sikt ett stort antal arbeten på svensk arbetsmarknad. Automatisering ersätter manuella movement, artificiell intelligens processar och hanterar stora mängder information och kommer att påverka hur många yrken utförs, även yrken med höga krav på utbildning. En del jobb kommer att försvinna men framför allt kommer innehållet och kraven i många arbeten att förändras. Generellt innebär strukturomvandlingen att arbetsmarknaden mer blir avancerad och kraven på utbildning ökar. Digitaliseringen innebär att anställningsförhållanden i vissa sektorer påverkas. Genom plattformar, ”gigjobb” kontrakteras individer för olika arbetsuppgifter istället för att anställas, den vanligaste exemplet olika typer av leveranser.

## 2. Tudelningen på arbetsmarknaden har förstärkts efter pandemin

Den svenska arbetsmarknaden har under flera år varit tudelad: personer med stark ställning på arbetsmarknaden (med utbildning, inrikes födda) har haft låg arbetslöshet och efterfrågan på deras kompetens har varit hög medan grupper med svag konkurrenskraft (utan gymnasieutbildning, utrikes födda, personer med funktionshinder) har haft hög arbetslöshet, oftare varit långtidsarbetslösa och har svårt att få fäste på arbetsmarknaden. Antalet med svag konkurrenskraft fortsätter att öka bland de arbetslösa (Figur 1).

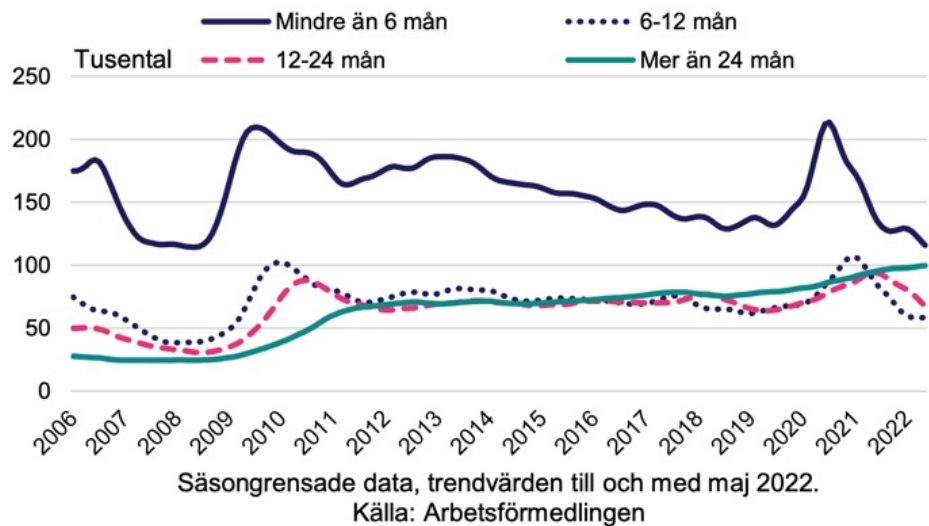


Figur 1. Antal inregistrerade arbetslösa med svag konkurrenskraft, maj 2022.

Källa:  
Arbetsförmedlingen

Tudelningen på arbetsmarknaden har förstärkts av krisen till följd av pandemin. Framför allt har det kommit till uttryck genom en högre långtidsarbetslöshet. I maj 2022 har drygt 164 000 personer varit arbetslösa 12 månader eller längre, alltså nästan 50 procent av alla arbetslösa (Arbetsförmedlingen). Det är en ökning med cirka 15 000 personer sedan före pandemin. Även om långtidsarbetslösheten sakta sjunker, blir de genomsnittliga tiderna i arbetslöshet för gruppen allt längre (Figur 2). Antalet som varit arbetslösa 24 månader och längre fortsätter att öka och är nästan 100 000 personer i maj 2022, motsvarande 60 procent av de långtidsarbetslösa.

Figur 2. Antal inskrivna 16-64 år vid Arbetsförmedlingen efter inskrivningstid 2006-2022.



Även i tidigare kriser har långtidsarbetslösheten ökat, och permanentades efter finanskrisen på en högre nivå. Flera reformer genomfördes i samband med finanskrisen som påverkade arbetslösheten, bl a förändringar i arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen. En annan förklaring till den högre långtidsarbetslösheten efter år 2010 är att Arbetsförmedlingen tog över ansvaret för samordningen av etableringen av nyanlända till Sverige.

När krisen till följd av pandemin drabbade arbetsmarknaden i mars 2020 fick de cirka 150 000 personer som redan då var långtidsarbetslösa en ännu svårare situation på arbetsmarknaden. Krisen slog i huvudsak mot de branscher där de flesta ingångsjobb finns (hotell och restaurang, handel) och konkurrensen om dessa jobb hårdnade. De redan långtidsarbetslösa kom allt längre bak i jobbkön. Detta fortsatte under krisen eftersom samma branscher i hög grad fortsatte att vara drabbade. Dessutom tillkom de som blivit arbetslösa under pandemin men som hade svårt att komma tillbaka till arbete, t ex utrikes födda. Även arbetslöshet till följd av strukturomvandling ökade under pandemin och fler som tidigare haft en stark ställning på arbetsmarknaden förlorade jobbet. Krisen påskyndande omställningen till följd av digitalisering och elektrifiering och företag genomförde förändringar för att kunna vara konkurrenskraftiga efter krisen. Restriktionerna under pandemin påverkade beteenden, t ex ökad e-handel och minskat resande som förväntas bli bestående. Långtidsarbetslösheten steg som mest till 187 000 under hösten 2021 för att sedan börja minska men de genomsnittliga tiderna i långtidsarbetslöshet fortsätter att öka.

Vem är långtidsarbetslös?

Före finanskrisen var de långtidslösa en minoritet bland de arbetslösa, 26 procent. Fram tills idag har deras andel stigit till hälften. Åtta av tio långtidsarbetslösa räknas till personer med svag konkurrenskraft på arbetsmarknaden. Majoriteten av dem

som varit utan arbete i mer än 12 månader är födda utanför Europa, saknar gymnasieutbildning, har en funktionsnedsättning eller är över 55 år.

I maj 2022, var andelen utrikes födda bland de långtidsarbetslösa 63 procent, det kan jämföras med 36 procent före finanskrisen. Kvinnor är i majoritet och andelen lågutbildade har ökat. (Tabell 1)

Tabell 1: Långtidsarbetslösa efter egenskaper 16-64 år, 2008 och 2022.

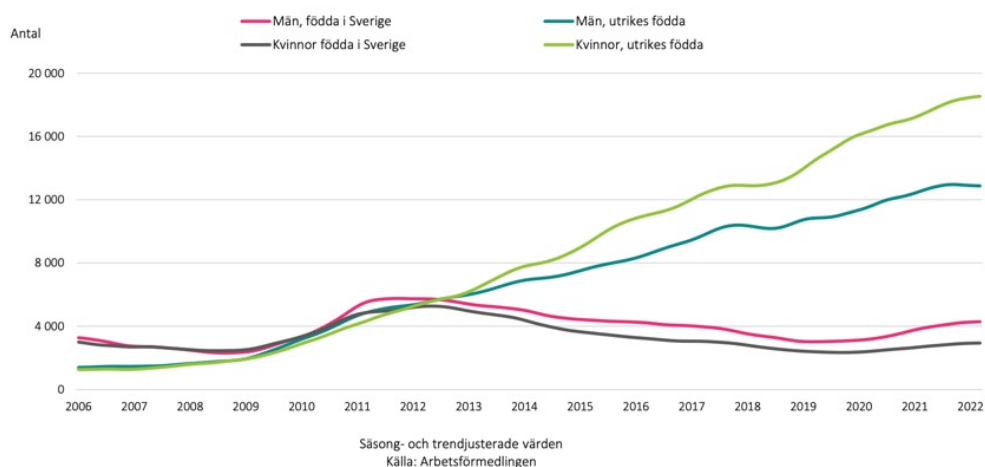
Källa:  
Arbetsförmedlingen

	Andel av alla arbetslösa	Kvinnor	Män	Inrikes	Utrikes	Utbildning		
						För-gymnasial	Gymnasial	Efter-gymnasial
Augusti 2008	26 %	48 %	52 %	63 %	37 %	33 %	42 %	25 %
Maj 2022	49 %	51 %	49 %	37 %	63 %	39 %	35 %	26 %

Den svenska arbetsmarknaden är avancerad och utbildning är en vattendelare. Nästan alla arbetsgivare kräver åtminstone en gymnasieutbildningen. Bland de personer som kommit till Sverige som flyktingar under 2010-talet varierar utbildningsnivån, men cirka 45 procent saknar gymnasieutbildning och bland dessa finns en grupp med ingen eller bara ett par års skolgång (cirka en tredjedel). Många av de som invandrat till Sverige saknar alltså den utbildning som krävs i jobb på den svenska arbetsmarknaden. Särskilt utsatta är utrikes födda kvinnor eftersom de ofta också saknar formell arbetslivserfarenhet. Bland de nästan 100 000 personer som varit utan arbete i 24 månader eller längre, saknar 40 procent fullständig gymnasieutbildning. Bland dessa, är den största gruppen utrikesfödda kvinnor (Figur 3).

Figur 3: Långtidsarbetslösa 24 månader och längre, efter kön och födelseland. 2006-2022.

Källa:  
Arbetsförmedlingen



Även inrikes födda utan gymnasieutbildning är i högre utsträckning långtidsarbetslösa. Ungdomar som inte slutför skolan är ytterligare en grupp som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Långtidsarbetslösheten är hög bland personer med funktionshinder och för denna grupp har långtidsarbetslösheten legat på en konstant nivå under lång tid.

Långtidsarbetslösheten är inte statisk utan långtidsarbetslösa lämnar också för utbildning eller studier. Men andelen har minskat över tiden och det förklarar varför tiderna i långtidsarbetslöshet har blivit längre. De långtidsarbetslösa som går till arbete tillhör gruppen med en starkare ställning — 85 procent har åtminstone en gymnasieutbildning och 60 procent är inrikes födda. Långtidsarbetslösa får oftast jobb i yrken med låga krav på formell utbildning eller yrken med krav på gymnasieutbildning. Vilken utbildning en långtidsarbetslös har stor betydelse för vilket jobb som bryter arbetslösheten. De vanligaste yrkena är undersköterska, städare, vårdbiträden, servicearbetare och personliga assistenter. Kvinnor arbetare i färre typer av yrken och oftare i välfärdsyrken (Arbetsförmedlingen 2021g).

Långtidsarbetslösheten har till största delen handlat om integration under de senaste 10 åren, över 60 procent av de långtidsarbetslösa är utrikes födda, och gör det fortsatt efter krisen till följd av pandemin. Arbetsförmedlingen tog över ansvaret för etableringsprogrammet 2010 och samordnar aktiviteterna för nyanländas integration i det svenska samhället. Etablering på arbetsmarknaden är en viktig del och tanken är att programmet ska samla en kedja av arbetsmarknadspolitiska insatser så att nyanlända ska komma i arbete. Sedan starten har närmare 200 000 personer gått igenom programmet, 41 procent har gått till arbete eller studier. Cirka 100 000 personer är fortsatt inskrivna vid Arbetsförmedlingen (Arbetsförmedlingen 2021c). En förklaring till att så många har svårt att få fäste på arbetsmarknaden är att deras kompetenser och erfarenheter inte matchar vad svenska arbetsgivare efterfrågar. Arbetsförmedlingen och andra aktörer har också haft svårt att identifiera och översätta nyanländas informella kompetenser och erfarenheter till den svenska arbetsmarknaden. Till exempel, många kvinnor som kommer till Sverige saknar formell arbetslivserfarenhet. Men det betyder inte att de inte har arbetat — de har ofta tagit hand om barn, föräldrar och lagat mat och har därmed många förmågor som behövs på arbetsmarknaden. Även för individer med utbildning och formell arbetslivserfarenhet från andra länder har det varit svårt att översätta och uppfylla de skriva som finns på den svenska arbetsmarknaden. Men det finns också långtidsarbetslösa med utbildning och arbetslivserfarenhet som på grund av förändrad efterfrågan på kompetens fått svårt att komma tillbaka.

Bland de arbetslösa, framför allt bland utrikes födda, har drygt 100 000 personer ekonomisk bistånd som en del av sin försörjning. Anledningen är att de inte arbetat tillräckligt för att kvalificera sig för arbetslöshetsförsäkring och etableringsersättning/aktivitetsstödet nivå är för låg för skälig ekonomisk standard. Försörjningsstödet används således långsiktigt på ett sätt som inte är avsett. (Försörjningsstöd är det yttersta skyddsnätet för tillfällig fattigdom). Det har också bidragit till att del flesta kommuner bedriver egna arbetsmarknadspolitiska insatser. Kunskapsläget om effekten av insatserna är begränsad, t ex vilka insatser som leder till egen försörjning, vilken typ av samverkan som är effektiv och hur ekonomiskt bistånd påverkar vilka insatser de arbetssökande får ta del av. Risken är typen av försörjning leder till kortsiktighet i stödet till de arbetslösa (Arbetsförmedlingen 2021a).

Slutsatsen är att arbetslösheten just nu handlar om långtidsarbetslösheten och arbetsmarknadspolitikens fokus måste vara att förebygga och framför allt bryta långtidsarbetslösheten.



### 3. Arbetsmarknadspolitiken

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken är en central del av den svenska modellen och har varit viktig för omställningen på den svenska arbetsmarknaden. Genom att skydda individer men inte jobb i strukturomvandlingar har Sverige upprätthållit sysselsättning och konkurrenskraft. Den svenska modellen förutsätter ett högt antal arbetade timmar och Sverige ligger i topp i EU med ett högt arbetskraftsdeltagande och en hög sysselsättningsgrad.

Etablering på arbetsmarknaden är en viktig del av integrationen för dem som kommit till Sverige som flyktingar och det är en anledning till etableringsprogrammet för nyanlända samordnas av Arbetsförmedlingen. Det innebär att nyanlända direkt räknas som en del av arbetskraften.

Arbetsmarknadspolitiken innehåller en stor mängd insatser — insatserna kan delas in i följande kategorier:

- Förmedlingsinsatser (stöd i jobbsökande, matchning)
- Utbildning - arbetsmarknadsutbildning och reguljär utbildning
- Subventionerade anställningar och praktik

Relativt mycket forskning har studerat effekterna av olika typer av insatser inom arbetsmarknadspolitiken (Forslund och Vikström 2011, van det Berg och Crépin 2016). Det gör att vi har en hel del kunskaper och vad som fungerar för att arbetslösa ska komma i arbete, och framför allt vads om behövs för att förhindra och minska långtidsarbetslösheten. Resultaten kan sammanfattas:

- Förmedlingsinsatser (intensiva) är viktiga för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden (Cheung et al 2019)
- Praktik och subventionerade anställningar är framgångsrika för att långtidsarbetslösa ska få fäste på arbetsmarknaden. Att tidigt i arbetslösheten ha kontakt med arbetslivet är viktigt (Forslund 2018).
- Arbetsmarknadsutbildning har goda effekter om den riktas rätt (Vikström och van det Berg 2017). Reguljär utbildning är viktig för personer som saknar gymnasieutbildning.
- Insatser ska inte användas för tidigt i arbetslösheten för individer med stark ställning på arbetsmarknaden utan först när personen riskerar långtidsarbetslöshet. För gruppen med relativt stark ställning på arbetsmarknaden kan det räcka med en enstaka instats.
- För individer långt ifrån arbetsmarknaden och för långtidsarbetslösa krävs flera insatser, ofta parallellt. Viktigt med personligt stöd — utformning av arbetssätt och kedjor av insatser blir viktiga. Lokal närvaro krävs för det personliga stödet.

Inom de tre kategorierna av insatser (förmedling, utbildning, subventionerade anställningar) ryms ett mycket stort antal enskilda insatser. För olika grupper av arbetslösa finns också program som ska samla insatserna och garantera stöd: Jobb- och utvecklingsgarantin för personer som varit arbetslösa mer än 450 dagar, Ungdomsgarantin för ungdomar 16-24 år som varit arbetslösa 90 dagar och längre, och Etableringsprogrammet för nyanlända.

Arbetsmarknadspolitiken har tillräckligt många verktyg. Det som behöver förändras är hur verktygen i arbetsmarknadspolitiken används. Framför allt behöver stödet till långtidsarbetslösa utvecklas och ges på ett bättre sätt.

## 4. Stöd till långtidsarbetslösa

Att komma i arbete efter lång arbetslöshet är en ofta en lång process och det krävs flera typer av insatser. Långtidsarbetslösa är långt ifrån en homogen grupp — det är kvinnan som flytt till Sverige och försöker få fotfäste i sitt nya land, det handlar om ungdomar som har svårt med skolan och motivationen, om personer med psykiska och sociala utmaningar som gör att det är svårt att intressera en arbetsgivare för deras kompetenser. Att vara arbetslös länge innebär att inte räknas med, att självkänslan och självförtroendet urholkas.

Långtidsarbetslösa har några saker som är gemensamma. Långtidsarbetslösa saknar nätverk och kontakter på arbetsmarknaden, många behöver utbildning och erfarenhet av arbete. Forskningen visar på några tydliga framgångsfaktorer. Intensiva ”förmedlingsinsatser” dvs regelbundna möten och nära stöd av en arbetsförmedlare har stor betydelse liksom tidig kontakt med en arbetsplats. Subventionerade anställningar är en viktig väg in på arbetsmarknaden för gruppen. Den lägre lönekostnaden gör det möjligt för arbetsgivare att anställa personer som ännu inte har förutsättningar att prestera på den gällande produktivitetsnivån och som behöver handledning. Tanken är att allt eftersom en individ får erfarenhet och kunskaper kan den subventionerade anställningen övergå i ett osubventionerat arbete. Ett problem med stödet till långtidsarbetslösa idag är att det i många fall tar för lång tid — aktivitetsnivån i insatserna är låg och väntetiderna mellan aktiviteter är långa.

För att utveckla metoder för långtidsarbetslösa att komma tillbaka i arbete bedriver Arbetsförmedlingen olika försöksverksamheter. Syftet är att testa och utvärdera arbetssätt som sedan kan implementeras i hela verksamheten om de är framgångsrika. Mellan 2019 och 2021 genomfördes projektet Jämställd etablering med finansiering från Europeiska socialfonden för att testa metoden ”matchning från dag 1” för att kunna matcha personer långt ifrån arbetsmarknaden till arbete eller utbildning. Målgruppen var nyanlända (de som ingick hade varit i Sverige i högst fyra år) med fokus på kvinnor (Arbetsförmedlingen 2022a). Tanken bakom projektet var att tänka jobb från dag 1.

Många av de utrikesfödda kvinnor som kommit till Sverige har kort skolgång och saknar i många fall formell arbetslivserfarenhet. Traditionellt utgår matchning av arbetssökande och arbetsgivare från formell kompetens, dvs den som finns i ett cv. Den informella kompetens och förmåga som alla människor har kommer inte till uttryck — även om en utrikes född kvinna inte haft ett arbete i formell sektor, har hon arbetat: tagit hand om barn, lagat mat, vårdat sina äldre, kanske drivit ett jordbruk. I Matchning från dag 1 kartläggs den informella kompetensen noggrant — erfarenheter, egenskaper, intressen och motivation. Motsvarande kartläggning görs av arbetsgivares rekryteringsbehov. Genom den noggranna kartläggningen av arbetssökande och arbetsgivare kan träffsäkra matchningar göras, också för individer som i vanliga fall ofta bedöms som ej matchningsbara på arbetsmarknaden. I metoden ingår också språkutbildning och praktik.

Metoden utvärderades genom att jämföra resultatet för gruppen som fick ta del av Matchning från dag 1 med en kontrollgrupp som tog del av ordinarie stöd, t ex matchningstjänster från en fristående aktörer. Utvärderingen visar mycket goda resultat; med Matching från dag 1 ökar sannolikheten att vara i arbeten och studier med ungefär 8 procentenheter, en stor effekt. Övergången till arbetet sker genom subventionerade anställningar (introduktionsjobb och extratjänster). Effekterna gäller för kvinnor och män, och för den som står närmare och längre från arbetsmarknaden.



Metoden med noggrann kartläggning av arbetssökande och arbetsgivare är arbetsintensiv men eftersom den är träffsäker och ger goda resultat visar utvärderingen att den är kostnadseffektiv. Matching från dag 1 har likvärdig eller till och med något lägre kostnad per arbetssökande jämfört med insatser hos fristående aktörer som Stöd och Matchning och Rusta och Matcha (tabell 1).

Tabell 2: Kostnader för jämställd etablering, Rusta och matcha och Stöd och matchning.

Källa:  
Arbetsförmedlingen  
2022a

Insats	Kostnad per deltagare i projektet
<b>Matchningsinsatsen i Jämställd etablering</b>	
I projektet	38 600 kr
Långsiktig implementering stabila förhållanden	33 400 kr
<b>Upp till 12 månader i Rusta och Matcha</b>	
Exklusive gemensam overhead	37 500 kr
Inklusive gemensam overhead (17%)	43 900 kr
<b>Upp till 3 block (9 mån) i Stöd och matchning</b>	
Exklusive gemensam overhead	43 800 kr
Inklusive viss gemensam overhead (17%)	51 300 kr

Det är dock viktigt att komma ihåg att Stöd och Matching eller Rusta och Matcha inte ger samma resultat för gruppen som står långt ifrån arbetsmarknaden. En effektutvärdering av tjänsten Stöd och matchning visar generellt små effekter av tjänsten och nära noll effekt för arbetssökande som står längre från arbetsmarknaden (Arbetsförmedlingen 2021b).

Projektet Jämställd etablering visar att det är möjligt att matcha arbetssökande långt från arbetsmarknaden med rätt utformade insatser utan att det innebär högre kostnader jämfört med befintliga insatser. Matching från dag 1 skulle därför med framgång kunna implementeras som effektivt verktyg mot långtidsarbetslöshet men tyvärr har metoden avvecklats på Arbetsförmedlingen. Skälet som har givits av myndighetens ledning är insatsen är för personalintensiv och myndigheten därmed inte har tillräckliga resurser för implementera metoden.

En möjlighet att hade varit en stegvis implementering. Om Arbetsförmedlingen fortsatt verksamheten på de 16 pilotkontoren för att behålla kompetensen om arbetssättet skulle det ha inneburit en årlig kostnad på 50 miljoner kronor. Det är försumbart i förhållande till Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag som år 2022 är 8 miljarder kronor. Det hade skapat förutsättningar för att sedan skala upp arbetssättet successivt till hela landet. Trots detta bedömde ledningen det inte möjligt att implementera metoden.

## 5. Reformeringen av Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen har bedrivit ett förnyelsearbete sedan 2014. I kort sammanfattning innebär förändringsarbetet att specialisera och digitalisera verksamheten för att erbjuda tjänster så att arbetssökande t ex kan skriva in sig och rapportera om sina aktiviteter för att söka jobb. Den digitala utvecklingen innebar också att Arbetsförmedlingen skulle kunna möta fler arbetssökande på distans. Genom förändringen skulle verksamheten effektiviseras för att i högre utsträckning erbjuda fördjupat stöd till arbetssökande som behöver ett fysiskt möte. Digitaliseringen innebar också minskad

lokal närvaro och i samband med en avsevärd minskning av Arbetsförmedlingens budget 2019 minskades antalet arbetsförmedlingskontor med drygt 100 kontor (238 till 112) under 2019 och 2020 (Arbetsförmedlingen 2021d).

Januariavtalet innebar att en omfattande reformering av Arbetsförmedlingen inleddes. Utgångspunkten var att i stort sett allt förmedlingsarbete skulle utföras av privata aktörer som skulle ersättas baserat på resultat, dvs ersättningen bygger på att leverantörerna lyckas få arbetslösa i arbete. Arbetsförmedlingen skulle vara en myndighet som ansvarade för den arbetsmarknadspolitiska bedömningen, tillhandahöll en digital infrastruktur, kontrollerade arbetssökande och fristående aktörer och ansvarade för analys och statistik. Sedan den ursprungliga politiska överenskommelsen har detta förändrats i nya överenskommelser. Framför allt har vikten av lokal närvaro framhållits och Arbetsförmedlingen har i regleringsbrev fått i uppdrag att erbjuda fysiska möten i hela landet. De senaste regleringsbrev till Arbetsförmedlingen betonar också att en större del av arbetsförmedlingsarbetet ska utföras i egen regi jämfört med de ursprungliga skrivningarna i Januariavtalet. Arbetsmarknadsministern har uttalat att Arbetsförmedlingen ska vara en stor och viktig myndighet.

Arbetsförmedlingens fokus sedan januariavtalet har varit att utveckla och börja använda en ny tjänst från fristående aktörer (Rusta och Matcha). Ytterligare förmedlingsinsatser i egen regi, framför allt till långtidsarbetslösa, har ännu inte utvecklats. Lokal närvaro etableras i huvudsak via servicekontoren som drivs av Statens servicecenter och stödet till långtidsarbetslösa är långt ifrån enhetligt och varierar över landet.

Arbetsförmedlingen har länge haft tjänster till arbetssökande som tillhandahålls av fristående aktörer; i december 2014 infördes matchningstjänsten Stöd och matchning och tjänsten har under de senaste åren varit den största i sitt slag. Reformeringen av arbetsförmedlingen innebär att tjänster från fristående aktörer ska användas i ännu högre utsträckning. Forskning visar att inget tyder på att fristående aktörer skulle nå bättre resultat eller lägre kostnader än offentlig arbetsförmedling men rätt utformade kan tjänster från fristående aktörer bidra med insatser för vissa grupper av arbetslösa (Calmfors och Bergström 2018). Framför allt skulle tjänster från fristående aktörer kunna riktas mot gruppen arbetslösa som utan stöd riskerar långtidsarbetslöshet, eller precis har blivit långtidsarbetslösa men ändå har relativt goda jobbchanser eftersom de har utbildning och tidigare arbetslivserfarenhet.

Målgruppen för tjänsten Stöd och matchning har varit arbetssökande som har förutsättningar att ta ett jobb på arbetsmarknaden men som behöver stöd och coaching i sitt jobsökande. Tjänsten lämpar sig alltså för arbetssökande som riskerar långtidsarbetslöshet utan stöd men som ändå har en relativt goda jobbchanser. Tjänsten är inte utformad för arbetssökande långt ifrån arbetsmarknaden och som är i behov av mer omfattande insatser, dvs arbetssökande med långa tider. Det bekräftas av resultaten från den effektutvärdering som gjorts av Stöd och matchning (2021b).

I och med reformeringen utvecklas tjänsterna från fristående aktörer för att riktas mot fler arbetssökande. Stöd och matchning ersätts av tjänsten Rusta och Matcha som kan vara upp till 12 månader (Stöd och matchning var en 3-månaders insats). Rusta och Matcha bygger på Stöd och Matchning men har något mer rustande inslag. Liksom Stöd och Matchning lämpar sig Rusta och Matcha bäst för arbetssökande inte allt för långt från arbetsmarknaden.

Ersättningen till fristående aktörer baseras i huvudsak på resultat, dvs om den arbetssökande börjar en utbildning eller får ett arbete. Ersättningen är differentierad i förhållande till den arbetssökandes jobbchans, en fristående aktör får således högre ersättning för arbetssökande med lägre jobbchanser. Ersättningsmodellen har utformats för att ge aktörer drivkrafter att arbeta med alla i insatsen och inte

bara dem med goda chanser. För att avgöra vilka arbetssökande som är lämpliga för tjänsten använder Arbetsförmedlingen ett statistiskt bedömningsstöd. Till grund för bedömningsstödet ligger en stor mängd data om arbetssökandes egenskaper och metoden ger träffsäkra bedömningar av en arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden (Arbetsförmedlingen 2021e).

Under hösten 2021 flyttades gränsen i bedömningsstödet så att fler personer längre från arbetsmarknaden blev aktuella för tjänsten Rusta och Matcha. Arbetsförmedlingen anger i sin utgiftsprognos att anledningen är myndighetens uppdrag att bryta långtidsarbetslösheten. Sannolikheten att detta ska lyckas är liten. Ju längre från arbetsmarknaden en individ står desto sämre lämpad är tjänsten Rusta och Matcha och risken är stor att individer med liten jobbchans kommer tillbaka till Arbetsförmedlingen efter 12 månader när insatsen är avslutad. Vad som ska hända då är oklart, i vissa fall anvisas personer återigen till Rusta och Matcha och ytterligare 12 månader i en insats med liten chans att lyckas.

Arbetsförmedlingen ska enligt sitt regleringsbrev öka antalet arbetssökande hos fristående aktörer. Regleringsbrevet anger inga volymer men det finns i den informella politiska styrningen av myndigheten ett uttalat mål om hur många arbetssökande som förväntas delta hos fristående aktörer. Under 2022 beräknas 78 000 personer delta i Rusta och Matcha (tabell 3). Att inkludera flera långtidsarbetslösa i Rusta och Matcha handlar om att nå de volymer som förväntas. Istället hade Arbetsförmedlingen i högre utsträckning kunnat rikta Rusta och Matcha mot gruppen som riskerar långtidsarbetslöshet (arbetslösa 6-12 månader). Här sätter myndighetens anslag för aktivitetsstöd begränsningar. Arbetslösa som deltar i arbetsmarknadspolitiska insatser får inte ha a-kassa utan a-kassan byts mot (ersättningen) aktivitetsstöd på samma nivå som a-kassan när individen anvisas till Rusta och matcha. Eftersom ersättning är högre under de 300 första dagarna av arbetslösheten är detta dyrare för myndigheten än att anvisa långtidsarbetslösa till tjänsten. Myndigheten har fasta anslag för arbetslöshetsersättning (statlig del) och aktivitetsstöd och får inte flytta medel mellan anslagen. Det sätter begränsningar på hur många arbetssökande närmare arbetsmarknaden som kan anvisas till Rusta och matcha eftersom aktivitetsstödet riskerar att ta slut om för många med för hög ersättning anvisas. Samtidigt lämnar myndigheten tillbaka flera miljarder på anslaget för arbetslöshetsförsäkring.

Slutsatsen blir att avsaknaden av ett enhetligt stöd till långtidsarbetslösa i Arbetsförmedlingens egen regi och en budgetteknisk regel gör att individer långt ifrån arbetsmarknaden anvisas till tjänster som har liten chans att lyckas.

Den snabba avvecklingen av kontor under 2019 och 2020 skapade ett glapp i den lokala närvaron och antalet fysiska besök minskade markant. Det blev också tydligt att de digitala kanalerna inte passade eller var tillgängliga för vissa grupper av arbetssökande. Förändringarna innebär således försämringar, framför allt för arbetssökande långt ifrån arbetsmarknaden (Arbetsförmedlingen 2021d).

Neddragningen som gjordes i verksamheten under 2019 och 2020 drabbade personer med funktionsnedsättningar särskilt hårt när specialiststödet till gruppen minskade markant. Stödet har inte byggts upp igen och arbetslösheten för gruppen biter sig fast. Gruppen påverkades negativt av nedläggningen av lokalkontor 2019 eftersom många inte hade förutsättningar att använda de digitala kanalerna. Framför allt allvarligt är det för unga med funktionsnedsättning (18-24 år). En uppföljning visar att Arbetsförmedlingen i högre grad missar att tidigt identifiera och registrera unga med funktionsnedsättning, konsekvensen är att gruppen går minste om stöd. Unga med funktionsnedsättningar är arbetslösa under en längre tid än andra unga. Stödet till gruppen har minskat och det är särskilt allvarligt för unga (Arbetsförmedlingen 2021f).

Myndighetens fokus på användningen av fristående aktörer har fått konsekvenser för arbetsmarknadsutbildningen. Rätt riktad arbetsmarknadsutbildning ger goda resultat för långtidsarbetslösa och eller personer som riskerar långtidsarbetslöshet att komma i arbete. Arbetsmarknadsutbildning är också ett sätt att fylla näringslivets rekryteringsbehov. Antalet personer som deltar i en arbetsmarknadsutbildning för närvarande är på rekordlåga nivåer (tabell 3). Antalet personer som varit arbetslösa 6-12 månader är drygt 50 000 och lika många har varit arbetslösa 12-24 månader. Målgruppen är således drygt 100 000 individer och ger en uppfattning om att det finns ett stort utrymme att öka antalet. Arbetsmarknadsutbildningarna skulle åtminstone kunna fördubblas.

Tabell 3: Antal inskrivna i insatser 2022.

Källa: Arbetsförmedlingens utgiftsprognos april 2022

Insats		Genomsnittligt antal deltagare 2022
Arbetsmarknadsutbildning		8000
Subventionerade anställningar		
	Introduktionsjobb	6400
	Extra tjänster	3900
Nystartsjobb		<u>30000</u>
Lönebidrag till funktionsnedsatta		<u>65100</u>
Matchningstjänster hos fristående aktörer		<u>78000</u>

## 6. Vad behöver göras?

### *Arbetsförmedlingen*

i) Arbetsförmedlingen har ett stort och omfattande uppdrag och prioriteringar kommer alltid att behöva göras. Men Arbetsförmedlingen har en särskilt viktig roll som stöd för dem som står långt ifrån arbetsmarknaden. Reformeringen innebär att fristående aktörer ska användas i betydligt högre utsträckning men reformeringen ger utrymme för att myndigheten att tillhandahålla tjänster i egen regi, särskilt för dem som står långt ifrån arbetsmarknaden. Eftersom arbetslösheten i hög grad handlar om långtidsarbetslösheten måste myndigheten öka sitt fokus och resurser på de långtidsarbetslösa. Projektet Jämställd etablering visade på ett arbetssätt med goda resultat, belagda av forskning som leder till arbete för långtidsarbetslösa. Metoden innebär inte några kostnadsökningar. Trots detta lades projektet lagts ner utan att ha implementerats i verksamheten.

Insatser till dem som står långt ifrån arbetsmarknaden är idag osystematiska och otillräckliga. Allt för många hänvisas till fristående aktörer. Regeringen har nyligen givit myndigheten två nya uppdrag för att utreda vad som krävs för att bryta långtidsarbetslösheten. Istället för att göra nya utredningar bör Arbetsförmedlingen implementera och skala upp de metoder som fungerar. Det betyder att bygga upp förmedlingstjänster i egen regi på ett enhetligt sätt i hela landet med den metod som användes i Jämställd etablering.

Skulle det vara ett alternativ att upphandla tjänsten? Evidensen på området visar att inget tyder på att fristående aktörer skulle nå bättre resultat eller lägre kostnader än offentlig arbetsförmedling (Crépon et al 2013). En av fördelarna som framhävs med privata utförare är innovation och kostnadseffektivitet, men eftersom det handlar om att implementera en evidensbaserad metod med fasta inslag är dessa aspekter mindre

relevanta. Det är också genom avtal svårt upphandla en tjänst med obligatoriska inslag. Arbetsmarknadspolitiken måste bort från att bygga verksamheten på projekt, när ett projekt har goda resultat ska det implementeras i hela landet.

ii) Arbetsförmedlingen måste bygga upp stödet till arbetslösa med funktionshinder med specialister och lokal närvaro.

iii) För att arbetsmarknadspolitiken ska ha effekt måste rätt insats ges åt rätt person i rätt tid. Vilka insatser det är och hur de fördelar sig mellan insatser i egen regi eller från fristående aktörer beror på arbetslöshetens sammansättning. Låt därför Arbetsförmedlingen välja mixen av arbetsmarknadspolitiska insatser baserat på evidens och sammansättningen av de arbetslösa. Idag sker en informell styrning från politiken baserad på volymer (t ex ett visst antal personer till fristående aktörer). Fortsätt och utveckla användningen av bedömningsstödet för att avgöra avstånd till arbetsmarknaden och vilka som är i behov av fördjupat stöd från Arbetsförmedlingen och vilka som kan tillgodogöra sig tjänster från fristående aktörer.

iv) Utveckla uppföljningen av Arbetsförmedlingens resultat och effekter på arbetslösheten för att avgöra om mixen av insatser var adekvat. En utvecklad uppföljning lägger grunden för en styrning som baseras på resultat och inte på volymer.

v) Ha lokal närvaro för att erbjuda fördjupat stöd till personer långt i från arbetsmarknaden. Digitala tjänster passar arbetssökande närmare arbetsmarknaden men för flera grupper bland de arbetslösa krävs fysiska möten.

vi) Fördubbla åtminstone användningen av arbetsmarknadsutbildningen, särskilt för att fylla behov i bristyrken.

vii) Arbetsförmedlingen hänvisar ofta till brist på resurser för att bygga upp förmedlingstjänster i egen regi och för lokal närvaro. Förvaltningsanslaget har förvisso minskat sedan 2018 (8,2 miljarder) men var 2022 8,0 miljarder. Arbetsförmedlingen har sedan 2014 genomfört stora investeringar i digitalisering men det är otydligt vilka effekter eller effektivisering detta inneburit. Myndigheten behöver se över prioriteringarna mellan utvecklingen av förmedlingsinsatser och digitala tjänster. Framför allt behöver myndigheten göra en satsning på förmedlingstjänster och då kan takten i utvecklingen av digitala tjänster saktas ner för att frigöra medel.

Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag beror på hur mycket av tjänster som ska göras i egen regi. Hälften av de arbetslösa är långtidsarbetslösa och fler är arbetslösa längre. Antalet arbetslösa med funktionsnedsättningar har inte minskat. Det talar för att myndigheten behöver öka förmedlingstjänster i egen regi och minska antalet som anvisas till fristående aktörer. Det skulle betyda att myndighetens förvaltningsanslag behöver upprätthållas på åtminstone nuvarande nivåer. Inan ytterligare resurser övervägs, måste en uppföljning av effektivitet i myndigheten göras.

### ***Arbetsmarknadspolitiken***

i) Arbetsmarknadspolitiken har tillräckligt många verktyg och det är viktigare att används dem som finns på ett adekvat sätt än att utveckla nya.

ii) Adekvat mix av subventionerade anställningar. Under 2022 kommer etableringsjobben, en ny typ av subventionerad anställning där ersättning betalas direkt till individen. Med tillskottet av etableringsjobben finns en god tillgång till olika typer av subventionerade anställningar i privat sektor. Etableringsjobben bör kunna nå 10 000 personer. Det viktiga är att etableringsjobben inte tränger ut andra subventionerade anställningar utan att det totalt blir fler personer som tar del av subventionerade anställningar. Extratjänsterna (subventionerade anställningar i offentlig sektor) håller på att fasas ut. Extratjänsterna har varit särskilt viktiga för utrikesfödda kvinnor



eftersom de oftare får arbete i vård och omsorg. Eftersom utrikes födda kvinnor är särskilt utsatta på arbetsmarknaden och ofta får sitt första arbete i vård och omsorg, behövs en subventionerad tjänst i offentlig sektor, likt extratjänsterna. Ett alternativ skulle vara att införa en subventionerad anställning i offentlig sektor med något lägre subventionsgrad för att likna introduktionsjobben som finns för privat sektor. Extratjänsterna, eller en liknade tjänst, gör kunna nå 10 000-15 000 arbetslösa.

iii) Styr på Arbetsförmedlingens resultat istället för på mot volymer i insatserna. Låt Arbetsförmedlingen avgöra mixen av insatser. Tillåt flexibilitet mellan anslagen för aktivitetsstöd och arbetslöshetsersättning för att möjliggöra den mix av insatser som bäst möter de arbetslösas behov.

iv) Arbetsförmedlingens viktigaste uppdrag är långtidsarbetslösheten — det ska vara fokus för verksamheten. Styr myndigheten på att rätt metoder implementeras i verksamheten. Den offentliga arbetsförmedlingen ska ge ett fördjupat stöd till de som står långt ifrån arbetsmarknaden. Styr bort från att långsiktig verksamhet bedrivs i projekt. Projekt ska användas för att testa metoder men framgångsrika projekt ska implementeras i hela verksamheten.

v) Ersättningen till långtidsarbetslösa behöver utredas. Idag har cirka 100 000 långtidsarbetslösa försörjningsstöd som del av eller hela sin inkomst. Försörjningsstödet används därmed idag på ett sätt som aldrig var tänkt. Det ger kostnader för kommunerna och skapar kortsiktighet i arbetsmarknadspolitiken i kommunerna.

vi) Arbetslöshetsförsäkringen har under lång tid urholkats. Den förstärkta nivån som infördes under pandemin bör behållas.

vii) Utbildningssystemet behöver reformeras på sikt. Kopplingen mellan arbetsmarknadspolitiken och utbildningspolitiken behöver stärkas. Många reformer har genomförts i olika delar av utbildningssystemet men en helhetssyn saknas. Svårt för en arbetssökande att veta vilka möjligheter till utbildning som finns, med vilken ersättning och vad de leder till.



# Referenser

- Arbetsförmedlingen (2021a) Arbetssökande med ekonomiskt bistånd
- Arbetsförmedlingen (2021b) Effekttutvärdering av tjänsten stöd och matchning.
- Arbetsförmedlingen (2021c) Ett decennium med etableringsuppdraget.
- Arbetsförmedlingen (2021d) Perspektiv på Arbetsförmedlingens lokala närvaro.
- Arbetsförmedlingen (2021e) Träffsäkerheten i bedömningen av arbetssökande
- Arbetsförmedlingen (2021f) Unga med funktionsnedsättning på Arbetsförmedlingen – en fördjupad analys.
- Arbetsförmedlingen (2021g) Vilka yrken bryter långtidsarbetslöshet?
- Arbetsförmedlingen (2022a) Matchningsinsatser för personer som nyligen fått uppehållstillstånd Slutrapport från socialfondsprojektet Jämställd etablering
- Arbetsförmedlingen (2022b) Yrkesprognoser <https://arbetsformedlingen.se/for-arbetssookande/yrken-och-framtid/hitta-yrkesprognoser/prognoser?search=snickare>
- Calmfors, Lars och Andreas Bergström red. (2018) Framtidens Arbetsförmedlingen, Fores.
- 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
- Crepón, B., Duflo, E., Gurgand, M., Rathelot, R., & Zamora, P. (2013). Do Labor Market Policies have Displacement Effects? Evidence from a Clustered Randomized Experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, 128(2), 531–580.
- Forslund, Anders (2018) Subventionerade anställningar — avvägning och empirisk evidens, IFAU Rapport 2018:14
- Forslund, Anders och Johan Vikström (2011), Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet - en översikt, IFAU Rapport 2011:7
- Van den Berg, Gerard och Bruno Crépon (2016). Active Labor Market Policies, IFAU Working Paper
- Vikström, Johan och Gerard van den Berg (2017) Långsiktiga effekter av arbetsmarknadsutbildning, IFAU Rapport 2017:17

