

# Omvärldsrapport 2019

Digitalisering, demografi och arbetsmarknadspolitik.

© Arbetsförmedlingen  
Olle Ahlberg, Maria Håkansson, Marcus Löwing & Andreas Mångs  
April 2019  
Diarienummer: Af-2019/0008 4926

**Innehåll**

<b>1</b>	<b>Sammanfattande inledning.....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Utsikter och utmaningar på arbetsmarknaden.....</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>Demografin innebär stora utmaningar .....</b>	<b>10</b>
<b>4</b>	<b>Arbetsmarknad och digitalisering .....</b>	<b>14</b>
<b>5</b>	<b>Politiken signalerar omfattade reformering.....</b>	<b>18</b>
<b>6</b>	<b>Avslutande kommentarer .....</b>	<b>23</b>
<b>7</b>	<b>Källor .....</b>	<b>24</b>

# 1 Sammanfattande inledning

## Digitaliseringen innebär nya utmaningar för kompetensförsörjningen

Många av de utmaningar som Arbetsförmedlingen tidigare identifierat kommer att bestå under kommande åren. Det gäller inte minst frågor och utmaningar som kan kopplas till kompetensförsörjningen i bred bemärkelse. Vi menar att gapet mellan vad arbetsgivarna efterfrågar och de arbetssökandes meriter kommer fortsätta att vara stora de kommande fem åren. Fortsatta strukturförändringar, inte minst genom fortsatt digitaliseringen och mer allmän teknikutveckling, kommer sannolikt förstärka denna obalans de kommande åren.

Stora teknikskiften har emellertid alltid påverkat hur efterfrågan på arbetskraft ser ut. Men till skillnad från tidigare skiften menar dock många bedömare att den digitaliseringsvåg vi ser nu går snabbare och påverkar fler områden än vad många tidigare teknikskiften har gjort.

En trend som följt i digitaliseringens spår är framväxten av så kallade "atypiska jobb", inte minst inom den så kallade "gig-ekonomin". Gig-ekonomin kännetecknas bland annat av att arbetstagare ofta är "egenanställda", att jobben ofta är tillfälliga till sin natur (projekt) och att jobbtrösklarna ofta (men inte alltid) är låga. Gig-jobben är många gånger så kallade "enkla jobb". Gig-ekonomin utgör dock än så länge bara en liten del av arbetsmarknaden, men kan potentiellt växa till en mer betydande omfattning på några års sikt. En utmaning i det sammanhanget är hur villkoren i omställnings- och trygghetssystemen är utformade.

Utvecklingen med ett större inslag av atypiska jobb och icke-traditionella anställningar på arbetsmarknaden kan komma att ställa nya krav på hur Arbetsförmedlingen arbetar med matchning, kompetenskartläggning och omställning. Myndigheten har även ett särskilt ansvar att utveckla matchningen inom gig-ekonomin.

**REKOMMENDATION:** Arbetsförmedlingen behöver fortsätta verka för goda möjligheter till omskolning och vidareutbildning, såväl på arbetsplatser som vid arbetslöshet. En välutbyggd och välfungerande Yrkeshögskola och vuxenutbildning, tillsammans med de yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningarna, bidrar till att skapa förutsättningar för att fler ska klara av den nuvarande strukturomvandlingen.

Arbetsförmedlingen behöver ha en välgrundad uppfattning om vilka yrkesområden som riskerar att helt eller delvis försvinna till följd av nuvarande strukturomvandlingen. Myndigheten behöver också kontinuerligt bevaka och förstå hur olika yrkens innehåll och mer generella kompetenskrav förändras till följd av digitaliseringen.

I detta är det arbete som sker inom ramen för myndighetens yrkesprognoser och yrkesinformation bra utgångspunkter. Analysavdelningen gör prognoser för

jobbmöjligheterna inom närmare 200 yrken på arbetsmarknaden, både på ett och fem års sikt. En konkret rekommendation är att i än större utsträckning använda den information som finns i dessa prognoser i mötet med arbetssökande. Exempelvis i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen, som ett sätt att identifiera om en sökande bör fundera på att byta yrkesbana.

Vidare behöver myndigheten ha kontakt med arbetsmarknadens parter för dialog om hur de potentiellt negativa effekterna som kan uppstå genom arbete i gig-ekonomin ska hanteras. En central fråga är den om tillgång till trygghetssystem och frågan om villkor för ersättning vid arbetslöshet för arbetstagare inom gig-ekonomin. Den frågan ligger dock främst hos parterna.

### **Demografin påverkar förutsättningar för matchningen på arbetsmarknaden**

Förutsättningarna för matchningen på arbetsmarknaden och kompetensförsörjningen på såväl regional som nationell nivå kommer att påverkas av de demografiska förändringar som Sverige står inför de kommande åren. Redan i dagsläget är det stora skillnader i befolkningsutveckling mellan landets mer centrala och perifera delar.

Många mindre kommuner har redan i dagsläget stora svårigheter med sin kompetensförsörjning. I takt med att arbetskraften minskar i dessa kommuner kommer de problemen att tillta och många kommuner kan få svårt att upprätthålla den offentliga servicen för invånarna.

För att klara såväl kompetensförsörjningen som försörjningsbördan behöver sysselsättningen öka i grupper där sysselsättningsgraden i dag är låg. Detta är särskilt angeläget i mindre kommuner, där befolkningsunderlaget och därmed ofta arbetskraften är i vikande. Att öka sysselsättningsgraden bland utrikes födda, äldre och ungdomar kommer vara avgörande för att klara kompetensförsörjningen regionalt.

Det finns dock inte någon enskild lösning för att öka sysselsättningen i dessa grupper. Generellt kan det dock sägas att insatser som underlättar för arbetsgivare att anställa marginalgrupper<sup>1</sup> kommer vara fortsatt viktiga. Subventionerade anställningar kommer utifrån det perspektivet att vara ett fortsatt viktigt verktyg för Arbetsförmedlingen att använda.

Dessutom bär arbetsgivarna en del av ansvaret själva. Arbetsgivarna behöver se över och justera sina krav på utbildning och erfarenhet vid rekryteringar och även i högre grad rekrytera yrkeskategorier som kompletterar bristyrkena. De behöver också skapa förutsättningar för att fler ska välja att stanna längre på sitt arbete.

**REKOMMENDATION:** Arbetsförmedlingen har ett viktigt uppdrag med att minska fördomarna kring att anställa arbetskraft som står längre från arbete. Myndigheten bör fortsätta att arbeta för att fler arbetsgivare ska tänka i nya banor

---

<sup>1</sup> Med marginalgrupper menas personer som generellt har svårt att etablera (eller återetablera sig) på arbetsmarknaden.

när de rekryterar. Ett bra exempel är den lyckade kampanjen ”Gör plats”. Kampanjen syftar till att öka kännedomen om hur Arbetsförmedlingen kan stötta arbetsgivare som anställer en person med en funktionsnedsättning med målet att få fler arbetsgivare att anställa dessa personer. Kampanjen har fått mycket positiv uppmärksamhet och bidragit till att stärka självförtroendet i myndigheten.

Arbetsförmedlingen behöver även arbeta för att fler unga, men även vuxna som vill byta karriär eller är arbetslösa, utbildar sig inom ett bristyrke och då kanske främst på gymnasienivå. Det finns ett stort antal gymnasiala yrken där bristen på – och behoven av – utbildad arbetskraft kommer vara fortsatt stor de kommande åren.

För att minska de regionala obalanserna är det viktigt att myndigheten har ett regionalt perspektiv när olika utbildningsinsatser upphandlas. Detta eftersom det finns stora och bestående regionala skillnader vad gäller bristyrken.

### **Politiken vill se en tydlig förändring av Arbetsförmedlingen**

Efter en höst med stor politisk osäkerhet börjar förutsättningarna för både den generella arbetsmarknadspolitiken och för Arbetsförmedlingen nu utkristalliseras något tydligare. Osäkerheten om vilka förutsättningar som myndigheten kommer att verka under kommande år är dock fortsatt stor.

Klart står dock att Arbetsförmedlingen står inför stora utmaningar och – av allt att döma – stora förändringar de kommande åren. Som en följd av den budget som röstades igenom i december 2018 infördes ett omedelbart beslutsstopp för extratjänster och moderna beredskapsjobb. Myndigheten beslutade även om ett totalt anställningsstopp. Under inledningen av 2019 lades även ett varsel omfattande 4 500 personer, vilket motsvarar en tredjedel av myndighetens anställda.

I januari slöts även en sakpolitisk överenskommelse, det så kallade Januariavtalet, mellan S, MP, C och L vilket utgjorde grunden för den regeringsbildning som skedde samma månad. Överenskommelsen sträcker sig över 73 punkter och täcker samtliga politikområden.

För Arbetsförmedlingen är det mest centrala i avtalet punkt nummer 18, vilken säger att Arbetsförmedlingen ska vara en i grunden reformerad myndighet till 2021. Privata aktörer ska ansvara för att rusta och matcha arbetssökande. Arbetsförmedlingen ska fokusera på myndighetsutövning i form av kontroll av arbetssökande och privata aktörer, den arbetsmarknadspolitiska bedömningen, digital infrastruktur samt statistik och analys.<sup>2</sup>

**REKOMMENDATION:** Höstens utveckling visar på vikten av att myndigheten har en beredskap för alternativa, och kanske vid första anblick inte heller de mest sannolika, politiska scenarier. Arbetsförmedlingen behöver ha beredskap för betydande och snabba förändringar i politiken. Nya – och oförutsedda – beslut kan

---

<sup>2</sup> I januari presenterades även Arbetsmarknadsutredningen, vilken i stora delar fokuserar på Arbetsförmedlingen. Utredningen lämnade ett antal förslag på hur myndigheten ska reformeras. Läs mer om detta i avsnitt 4.

snabbt komma att fattas vilka åter kan förändra förutsättningarna för myndighetens verksamhet. För detta krävs det en hög beredskap på alla plan inom myndighetens verksamhet.

## 2 Utsikter och utmaningar på arbetsmarknaden

### Svagare sysselsättningstillväxt kommande år

Arbetsförmedlingens prognoser pekar mot en fortsatt, men svagare, sysselsättningstillväxt till år 2022. Samtidigt väntas arbetslösheten åter att gradvis börja stiga. Utvecklingen hänger samman med att konjunkturen bedöms gå in i ett svagare förlopp samtidigt som arbetskraftstillskottet i hög grad fortsätter att utgöras av personer grupper som står långt ifrån arbete. De regionala skillnaderna kommer samtidigt fortsätta att vara stora. Jobben kommer bli fler i hela landet men det är i högre grad än tidigare i storstads länen och i storstadsnära regioner som jobben växer fram de kommande åren.<sup>3</sup>

Nyckeltal arbetskraft och arbetslöshet utfall och prognos för 2018-2022, tusental/procent					
	2018	2019	2020	2021	2022
Befolkning (16-64 år)	6 232	6 273	6 315	6 363	6 415
Arbetskraft (16-64 år)	5 247	5 315	5 376	5 428	5 464
Sysselsatta (16-64 år)	4 912	4 972	5 018	5 056	5 095
Arbetslösa (16-64 år)	335	343	358	372	369
Arbetslöshet (16-64 år)	6,4%	6,5%	6,7%	6,9%	6,8%
Relativa arbetskraftstal (16-64 år)	84,2%	84,7%	85,1%	85,3%	85,2%
Sysselsättningsgrad (16-64 år)	78,8%	79,3%	79,5%	79,5%	79,4%
Inskrivna arbetslösa (16-64 år)	347	341	355	372	370

Källa: SCB och Arbetsförmedlingen

### Kompetensbristen gör matchningen på arbetsmarknaden svår

Parallellt kommer bristen på utbildad arbetskraft att fortsätta utgöra ett hinder för jobbtillväxten inom ett stort antal yrken de kommande fem åren. Det gäller inte minst inom områden som utbildning samt vård och omsorg. Men även inom området data/it bedöms bristen på arbetskraft vara fortsatt hög på fem års sikt.

Till 2024 beräknar vi att det sammantaget kommer saknas 100 000 personer som har den kompetens som arbetsgivarna efterfrågar inom olika områden. En mycket stor del av detta kompetensunderskott, omkring 55 procent, kan härledas till arbetskraftsbristen inom hälso- och sjukvården samt inom det pedagogiska området.

I perspektivet 2024 kommer alltså bristen på utbildad arbetskraft fortsätta vara hög såväl inom näringslivet som inom de offentliga verksamheterna. Bristen gäller både

<sup>3</sup> Läs mer om myndighetens bedömning för utvecklingen på arbetsmarknaden i *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2018*, Arbetsförmedlingen 2018 samt i *Prognos för utbetalningar 2019-2022, februari 2019*, Arbetsförmedlingen 2019

gymnasiala och eftergymnasiala yrken. Antalet arbetslösa som har utbildningar riktade mot de största bristyrkesområdena väntas minska successivt de närmaste åren. Detta innebär att förutsättningarna för matchningen på arbetsmarknaden kommer att vara fortsatt svåra.

Inom flera bristyrken är det huvudsakliga problemet ett för lågt tillskott av nya utbildade från utbildningssystemet, detta gäller såväl nationellt som regionalt. Det gäller bland annat läraryrken samt sjukvårds- och omsorgsyrken, men även inom bygg och anläggning och tekniskt och naturvetenskapligt arbete.

Att öka tillgången till utbildad arbetskraft med efterfrågade kompetenser är en angelägen fråga på både kort och lång sikt. Den avgör inte bara möjligheten att förbättra förutsättningarna för matchningen på arbetsmarknaden utan påverkar även förutsättningarna för den ekonomiska tillväxten. För att mildra bristproblematiken är det avgörande att matcha arbetslösa till utbildning som leder till jobb. Här spelar både arbetsmarknadsutbildningen och det reguljära utbildningsväsendet en central roll.

### **Arbetsmarknaden för personer med kort utbildning är fortsatt begränsad**

Utvecklingen har sedan ett flertal år varit stark för många grupper på arbetsmarknaden. Den utvecklingen väntas i allt väsentligt bestå även på fem års sikt, även om takten i sysselsättningstillväxten kommer att avta. Det finns mycket som tyder på att de nyttjade arbetskraftsresurserna bland inrikes födda ligger nära det potentiella taket. De resurser som inte nyttjas finns därmed i huvudsak bland utrikes födda. Detta visar sig redan bland annat genom att en stor del av den ökade sysselsättningen består av utrikes födda.

De lediga arbetskraftsresurserna bland utrikes födda finns på alla utbildningsnivåer. Men på gymnasial och eftergymnasial nivå nyttjas arbetskraftsresurserna i betydligt högre grad än bland de som har högst förgymnasial utbildning. Bland personer med kort utbildning är arbetslösheten mycket hög samtidigt som många står helt utanför arbetsmarknaden. Den primära insatsen för att öka chansen att finna ett arbete för arbetslösa med kort utbildning är via utbildning(ar). OECD framhåller särskilt vikten av utbildningsinsatser för nyanlända kvinnor med ingen eller kort utbildning.<sup>4</sup>

Arbetsförmedlingen har en central roll i att vägleda arbetslösa till utbildningar som i slutändan leder till arbete. För att fler ska välja studier är det centralt att vägledningsfrågor ges en än tydligare prioritet. Det är också viktigt att verka för regelförenklingar och att förbättra kunskapen om olika utbildningsinsatser.

Parallellt är det strategiska arbetet på regional nivå en förutsättning för att fler ska välja utbildning. Myndighetens regioner har, tillsammans med de lokala Arbetsförmedlingsenheterna, ett stort ansvar i att få den strategiska samverkan med kommunerna att fungera på operativ nivå. Tillsammans med kommunerna har myndigheten en stor utmaning att öka övergången till reguljär utbildning bland de

---

<sup>4</sup> OECD (2014).



inskrivna arbetslösa. Det är samtidigt svårt att identifiera ett alexanderhugg som snabbt ger en tydlig ökning av antalet övergångar till studier.<sup>5</sup>

### **Ökad risk för fler långtidsarbetslösa de kommande åren**

Antalet inskrivna arbetslösa som varit utan arbete i minst 12 månader har tenderat att minska under den senaste tiden. Utvecklingen förklaras av en fortsatt hög efterfrågan på arbetskraft och av riktade insatser inom arbetsmarknadspolitiken.

Den förändrade sammansättningen av arbetslösheten på senare år innebär dock en risk för att långtidsarbetslösheten åter kommer stiga de närmaste åren. Neddragningarna av myndighetens anslagsmedel innebär vidare att utrymmet för att fatta nya beslut om subventionerade anställningar har minskat påtagligt, vilket innebär en högre risk för fler långtidsarbetslösa (se vidare i *Prognos för utbetalningar 2019-2022, februari 2019*, Arbetsförmedlingen 2019).

Det finns dessutom mycket som talar för att strukturförändringarna på arbetsmarknaden blir större under de kommande åren, inte minst genom fortsatt digitalisering och automatisering.

Sammantaget innebär det en förstärkt risk för ökad obalans på arbetsmarknaden. En förhållandevis stor andel av de inskrivna arbetslösa med långa tider utan arbete har ofta en mer komplex arbetsmarknads-problematik, varför det ofta krävs en kedja och kombination av olika insatser. Det kan exempelvis handla om motiverande samtal, förberedande utbildning, arbetsmarknadsutbildning, reguljär utbildning och inte minst om subventionerade anställningar. En annan viktig pusselbit i arbetet med att få fler långtidsarbetslösa i arbete är samverkan med andra aktörer, såväl olika typer av organisationer som offentliga och privata verksamheter.

### **Arbetsgivarna har sänkt kraven till följd av brist på kompetens**

Bristen på utbildad arbetskraft ger stora konsekvenser för arbetsgivarna inom de offentliga verksamheterna. I Arbetsförmedlingens intervjuundersökning hösten 2018 framgick det att en stor andel av de offentliga arbetsgivarna sänker kraven på utbildning och yrkeserfarenhet vid rekrytering. I kärnverksamheterna vård, skola och omsorg har andelen arbetsgivare som sänkt sina krav ökat tydligt under senare år.

Sammantaget uppgav omkring en tredjedel av arbetsgivarna inom offentliga verksamheter att de sänkt kraven på utbildning och yrkeserfarenhet vid rekrytering till följd av bristen på utbildad arbetskraft. En nedbrytning på olika verksamhetsområden inom de offentliga verksamheterna visar att hela 43 procent av arbetsgivarna inom vården hösten 2018 sänkte kraven på yrkeserfarenhet vid rekrytering. Det är en andel som har ökat successivt – och mer än fördubblats de senaste tio åren.

Det verksamhetsområde som tydligast sänkt utbildningskraven till följd av den utbredda bristen på arbetskraft är verksamheter inom skolan. Inom detta område

<sup>5</sup> Se Arbetsförmedlingen (2018a) för en djupare analys.

anger mer än hälften av arbetsgivarna som upplevt brist på arbetskraft att de har sänkt utbildningskraven. Inom vården har andelen arbetsgivare som sänkt sina krav på utbildning varit lägre, sannolikt till följd av att många yrken inom området är legitimationsyrken.

### **Sänkta krav ger nya möjligheter för fler, men förbättrar inte kompetensläget**

Arbetsgivarna verkar i allt högre utsträckning rekrytera kompletterande yrkesgrupper för att hantera bristsituationen. Mer ändamålsenliga arbetsätt, där organisationerna låter andra roller (vårdbiträden, service- och lärarassistenter samt andra stödfunktioner) och kompetenser hantera vissa delar och arbetsuppgifter, kan bidra till att effekterna och bristen på arbetskraft mildras.

Utvecklingen tenderar att förbättra möjligheterna för personer som saknar erfarenhet och längre utbildning att komma in på arbetsmarknaden. Kompetensförsörjningen förbättras dock inte. För att det ska ske behöver fler motiveras att välja utbildningar som är tydligt riktade mot bristyrken.

## **3 Demografin innebär stora utmaningar<sup>6</sup>**

### **Sysselsättningen behöver öka med en halv miljon till 2030**

Under kommande årtionden väntas Sveriges befolkning över 65 år öka i förhållande till de mest yrkesaktiva åldrarna (16-64 år). Befolkningsökningen blir särskilt stor bland personer som är över 80 år. Den demografiska utvecklingen medför ökade påfrestningar för de offentliga finanserna men också för arbetskraftsförsörjningen, det gäller inte minst områden som skola, vård och omsorg. Påfrestningarna riskerar att bli särskilt stora för små och medelstora kommuner utanför storstadsregionerna.<sup>7</sup>

För att försörjningsbördan inte ska öka till år 2030 behövs ett sammanlagt tillskott på cirka 485 000 sysselsatta till år 2030.<sup>8</sup> Det finns flera möjligheter att öka sysselsättningen. Den största potentialen finns dock bland utrikes födda, vars sysselsättningsgrad är tydligt lägre än den bland inrikes födda.

Det finns framför allt en stor potential att höja sysselsättningsgraden bland utrikes födda kvinnor, en grupp som hade en sysselsättningsgrad på endast 63,6 procent under år 2018.<sup>9</sup> Det är 18 procentenheter lägre än bland inrikes födda kvinnor. Om utrikes födda kvinnor skulle ligga på samma nivå som bland inrikes födda kvinnor så skulle det medföra ett sysselsättningstillskott på 134 000 personer. Bland män är motsvarande potential 87 000 personer.

<sup>6</sup> Avsnitt utgår i hög grad från Arbetsförmedlingens rapport *Sveriges framtida sysselsättning – Vad behövs för att undvika ökad försörjningsbörda?*

<sup>7</sup> Enligt SCB:s senaste sysselsättningsprognos (2019) bedöms försörjningsbördan sammantaget vara i det närmaste oförändrad till 2040. Bakom den bedömningen ligger dels den hittills observerade utvecklingen med en ökad sysselsättning bland äldre, dels att sysselsättningsgraden bland utrikes födda ökar med vistelsetid. En avgörande fråga är dock om sysselsättningen bland dessa två grupper kommer att öka i samma takt framöver som varit fallet under de senaste åren.

<sup>8</sup> I relation till den totala befolkningsökning på 1,3 miljoner personer som förväntas ske under perioden.

<sup>9</sup> SCB (AKU), avser personer 16-64 år.

Genom att teoretiskt höja utrikes föddas sysselsättningsgrad till vad som observeras bland inrikes födda ges ett sammanlagt sysselsättningstillskott på cirka 221 000 personer, det vill säga drygt 45 procent av de 485 000 som redovisats ovan.

Även bland äldre inom den arbetsföra befolkningen finns en potential att öka sysselsättningsgraden. Den uppstår bland annat om äldre stannar kvar längre på arbetsmarknaden innan de lämnar yrkeslivet för pension. Om den äldre arbetskraften över 55 år skulle stanna ett år längre i sysselsättning fram till år 2030 så ger det ett teoretiskt tillskott på cirka 90 000 sysselsatta.<sup>10</sup>

Det finns även möjlighet att påskynda inströmningen av yngre på arbetsmarknaden. En sådan förändring skulle kunna ge ett tillskott på cirka 80 000 sysselsatta. Det är dock svårt att bedöma i hur stor utsträckning det går att påskynda inträdet i arbetslivet för den yngre delen av den arbetsföra befolkningen.

### **Flera insatser behövs för öka sysselsättning i marginalgrupper**

Det kommer behövas flera typer av insatser och åtgärder för att öka sysselsättningen i nämnda grupper. Vilken typ av insats eller åtgärd som är mest effektiv beror uppenbart på vilken målgrupp det handlar om och om hur de individuella behoven ser ut. Men en gemensam nämnare är dock utbildning i bred bemärkelse.

För personer som är nya i landet kan det till exempel handla om att snabbare få bättre kunskaper i svenska språket, samt att validera eller komplettera befintliga utbildningar. För personer som saknar gymnasiekompetens är det avgörande att läsa in en sådan utbildning.

För att äldre ska skjuta upp pensionsåldern kan det handla om att stimulera till fortbildning, detta både genom personalutbildningar och reguljära studier. Det gäller särskilt för de med en kortare utbildning, då det har visat sig att högutbildade tenderar att jobba längre. Att satsa på förebyggande hälsoarbete och stimulera företagen att investera i bra arbetsmiljö kan vara andra åtgärder för att förmå människor att stanna längre i arbetslivet.<sup>11</sup>

I dagsläget finns det även inslag av diskriminering av de äldre på arbetsmarknaden som hämmar sysselsättningsutvecklingen och rörligheten för gruppen. För att kunna öka sysselsättningsgraden inom gruppen behövs därför ett fortsatt arbete med att motarbeta negativa stereotyper om äldre och deras arbetsförmåga.

Mer praktik under utbildningen kan vara en insats för unga att etablera sig tidigare på arbetsmarknaden. Ett ökat inslag av lärlingsarbete skulle kunna bidra till att tidigarelägga unga personers arbetsmarknadsetablering. Vidare skulle en snabbare genomströmning vid högskola och universitet tillsammans med ett tidigare påbörjande av studier uppenbart påskynda ungas arbetsmarknadsetablering.

---

<sup>10</sup> Räknet från 50 års ålder då avtrappningen från sysselsättningen börjar.

<sup>11</sup> Anxo et al (2017).

Utöver utbildningsinsatser kan även arbetsmarknadens funktionssätt och regler behöva ses över för att öka arbetskraftsdeltagandet bland grupper som i allmänhet har en svagare anknytning till arbetsmarknaden. Det kan handla om att införa nya anställningsformer, kostnadslättnader för arbetsgivare (exempelvis genom subventioner) eller mer generösa provperioder för så kallade marginalgrupper.

Andra åtgärder som potentiellt kan underlätta ett förstärkt deltagande i arbetslivet bland grupper med svag anknytning till arbetsmarknaden är sådana som kan knytas till ett förenklat företagande samt åtgärder som syftar till att skapa fler så kallade ”enkla jobb”, det vill säga jobb med låga utbildnings- och erfarenhetskrav.

Även den tekniska utvecklingen och digitaliseringen kan, genom ökad produktivitet, bidra till att frigöra resurser som förbättrar förutsättningarna för kompetensförsörjningen (läs vidare i kapitlet *Arbetsmarknad och digitalisering*).

För Arbetsförmedlingens del blir det fortsatt viktigt att samarbeta med andra aktörer, både inom det offentliga och privata, för att utveckla utbildningsinsatser som kan möta arbetsmarknadens behov. Här är de så kallade rekryteringsutbildningarna<sup>12</sup> ett viktigt verktyg där arbetsgivarens behov av kompetens är utgångspunkt för val av insats.

### **Ojämnbefolkningstillväxt ur ett regionalt perspektiv**

Även med insatser som möjliggör för ökad sysselsättning i den yrkesaktiva befolkningen kan det bli svårt att fram till år 2030 uppnå samma försörjningsbörda som idag. Särskilt för många mindre och medelstora kommuner, då det samtidigt sker en urbanisering. Fram till 2030 är det alltså främst storstadsregionerna och större städer som kan vänta sig en positiv befolkningsutveckling i yrkesaktiva åldrar.

Storstadslänen väntas stå för drygt tre fjärdedelar av beräknade ökningen på totalt 450 000 personer till 2030. För landsbygdskommuner och kommuner med mindre än 15 000 invånare väntas befolkningen 16-64 år fortsätta att minska. För övriga kommuner väntas antalet personer (16-64 år) vara i princip oförändrat.

En krympande befolkning innebär att basen för arbetskraften minskar. I flera och framför allt i mindre och medelstora kommuner som inte ligger nära ett storstadsområde är det redan idag svårt att hitta arbetskraft och klara kompetensförsörjningen. Det gäller inte minst till mer kvalificerade tjänster, särskilt inom de offentliga kärnområdena vård, skola och omsorg.

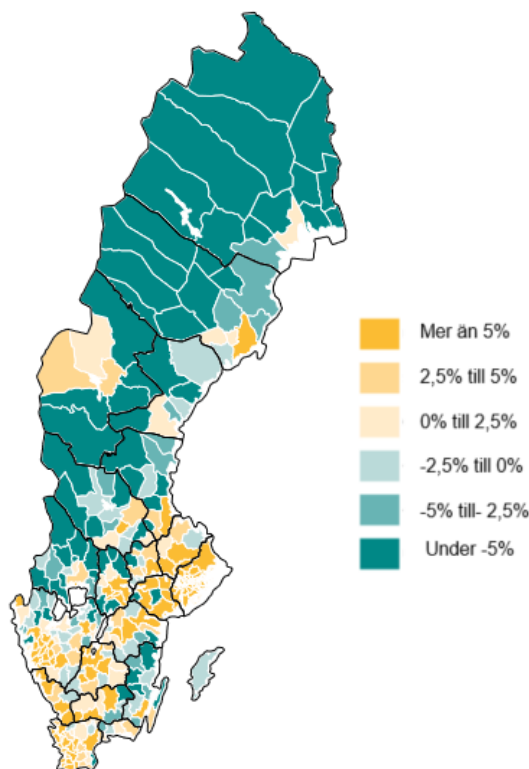
För att dämpa effekterna av en krympande bas för arbetskraften är det angeläget att vägen in i arbetslivet påskyndas. Detta innefattar bland annat en tidigare och snabbare etablering på arbetsmarknaden särskilt för unga men även för utrikes födda. Det faktum att en allt större del av befolkningen i de yrkesaktiva åldrarna är

---

<sup>12</sup> En rekryteringsutbildning är ett utbildningstillfälle inom arbetsmarknadsutbildning där en eller flera specifika arbetsgivare står som mottagare av de personer som går utbildningen. De berörda arbetsgivarna har medverkat aktivt i planering och/eller genomförandet av utbildningen, till exempel genom att vara med vid urval av deltagare eller genom att påverka det flexibla innehållet i utbildningen.

födda utanför Sverige betyder att det är centralt att sysselsättningsgraden bland utrikes födda stiger, särskilt i landets mindre kommuner.

#### Prognosticerad befolkningsförändring per kommun (16-64 år), år 2018-2030



Källa: SCB: s regionala befolkningsprognoser och Arbetsförmedlingen

Regioner där befolkningen minskat hamnar många gånger i en självförstärkande negativ utveckling. Till följd av ett vikande marknadsunderlag försvinner jobbtillfällena och utflyttningen, vilket leder till en lägre efterfrågan på varor och lokalt producerade tjänster. Det leder till ytterligare färre jobbtillfällena och minskade skatteintäkter för kommunen och därmed en försämrad offentlig service. Detta minskar i sin tur kommunens attraktivitet som boende alternativ eller med andra ord att redan eftersatta regioner får en allt kärvare situation.

För att förbättra förutsättningarna för en mer gynnsam utveckling är åtgärder som stärker den regionala tillväxten och sysselsättningen naturligtvis avgörande. Det handlar dock i hög grad om åtgärder som ligger utanför arbetsmarknadspolitikens område – den regionala näringslivspolitikerna och EU:s sammanhållningspolitik<sup>13</sup> är centrala för utvecklingen. Tillväxtverket har visat att många av de kommuner som tidigare haft ett ansträngt läge lyckats vända situationen genom att satsa på (ut)pendling och verka för ett ökat företagande.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Sammanhållningspolitiken syftar till att minska regionala skillnader och ojämlikheter inom EU och står för en tredjedel av EU:s totala budget. Den genomförs genom olika struktur- och investeringsfonder; regionalfonden, socialfonden, havs- och fiskerifonden samt landsbygdsprogrammet.

<sup>14</sup> Se Tillväxtverket (2017).

Parallellt innebär den ojämna demografiska utvecklingen stora utmaningar för den regionala kompetensförsörjningen. I takt med att tillgången på arbetskraft krymper i många regioner blir det, som beskrivits ovan, allt svårare att hitta arbetskraft. Det gäller inte minst inom skola, vård och omsorg. Tillgången på utbildad arbetskraft är central för utvecklingen på de regionala arbetsmarknaderna och är även tätt kopplad till den regionala näringslivsutvecklingen.

Arbetsförmedlingen kan bidra till att förbättra förutsättningarna för den regionala kompetensförsörjningen på flera sätt. Inte minst genom att rusta arbetssökande för att i högre grad motsvara de lokala och regionala arbetsgivarnas utbildnings- och kompetenskrav ökar tillgången på efterfrågad arbetskraft.

## 4 Arbetsmarknad och digitalisering

Teknikutvecklingen genomsyrar hela samhället och arbetsmarknaden vilket både skapar nya möjligheter och utmaningar. Förhållandet mellan ny teknik, sysselsättning och ojämlikheter är ständigt debatterat. Bilderna av konsekvenserna för sysselsättningen av den ökade användningen av informations- och kommunikationsteknik (IKT) går isär i forskningen. Vissa studier menar att nästan hälften av jobben ligger i farozonen att automatiseras medan andra har kommit fram till en mer begränsad bild av effekterna. Vissa forskare menar till och med att ny teknik kommer att ha en positiv utveckling på sysselsättningen. Att den tekniska utvecklingen kommer fortsätta att påverka framtidens arbetsmarknad är dock otvivelaktigt.<sup>15</sup>

Strukturumvandlingen bedöms samtidigt bli snabbare under 2020-talet genom den teknologiska utvecklingen. För att möta denna behöver olika former av utbildning komma betydligt mer i förgrunden för att kunna tillgodose arbetsgivarna med arbetskraft som har de kunskaper och kompetenser som ställs på de nya jobben. Att utbildningsinriktning och utbildningsinnehåll matchar efterfrågan på arbetsmarknaden blir mycket centralt. Samlat innebär den nya tekniken ökade behov av omskolning, omställning och kontinuerlig kompetensutveckling.

Slagkraftiga kompletterande utbildningar och omställningsutbildningar blir alltså centrala framgångsfaktorer för att möta efterfrågan på arbetskraft. Även arbetet med validering av utländska utbildningar blir väsentligt för att nyttja utrikes föddas kompetens.

### **Digitaliseringens påverkan på sysselsättningen är svår att bedöma**

Sysselsättningen har ökat stadigt under 2010-talet där jobbtillväxten framför allt har skett bland jobb med högre kvalifikationskrav och i storstadsregionerna.<sup>16</sup> Parallellt har polariseringen på den svenska arbetsmarknaden ökat – det vill säga att det skett

<sup>15</sup> Se Arbetsförmedlingen (2017a) för en genomgång av forskningen om digitalisering, automation och dess konsekvenser på arbetsmarknaden.

<sup>16</sup> Se Arbetsförmedlingen (2016)

en tillväxt av yrken som ligger i toppen och botten av lönefördelningen samtidigt som det har skett en uttömning av jobb som befinner sig i mitten av fördelningen.<sup>17</sup>

Flera studier har försökt koppla polariseringen till den tekniska utvecklingen där rutinartade arbetsuppgifter, som återfinns i mitten av lönefördelningen, har automatiserats.<sup>18</sup> Andra menar dock att det är inkomstskillnader som förklarar polariseringen genom att personer med hög inkomst ökar sin efterfrågan på tidskrävande tjänster. Dessa jobb återfinns i sin tur oftast i den nedre delen av lönestrukturen (till exempel hushållsnära tjänster och restaurangbesök).<sup>19</sup>

Polariseringen med ändrade kvalifikationskrav har skapat en efterfrågeförskjutning mot högt utbildad arbetskraft vilket har försämrat chanserna till arbete för personer med kort utbildning. Förskjutningen har bidragit till att personer med högre utbildning i förhållandevis stor utsträckning innehar jobben med lägst kvalifikationskrav. Detta medför i sin tur att det finns få jobb som personer som saknar gymnasieutbildning är matchningsbara mot, vilket innebär en obalans på arbetsmarknaden.<sup>20</sup>

Som beskrivits tidigare i denna rapport utgörs arbetskraftsbristen på den svenska arbetsmarknaden av utbildad arbetskraft på gymnasial eller eftergymnasial nivå. Att kunskapslyftet<sup>21</sup> byggts ut är därför viktigt för den framtida kompetensförsörjningen. Kunskapslyftet förbättrar förutsättningarna till vidareutbildning eller omskolning högre upp i åldrarna. Samtidigt finns det behov av kortare och mer flexibla utbildningsformer för att få en snabbare och mer effektiv omställning på arbetsmarknaden.

För att underlätta omställningen och kompetensförsörjningen behövs nya arbetssätt inom utbildningsväsendet, både vad gäller hur olika kompetenser tillvaratas men också hur den digitala tekniken nyttjas. Den tekniska utvecklingen och digitaliseringen öppnar möjligheter för nya arbets- och studiesätt som kan underlätta för fler att få möjlighet till utbildning. Parallellt skapar detta också möjligheter för ett mer utvecklat livslångt lärande vilket kommer att bli allt viktigare på framtidens arbetsmarknad.

### **Kan matchningsrobotar förbättra nyanländas chans till arbete?**

Under det senaste decenniet har det skett ett paradigmskifte i hur information och data kan genereras och hanteras. Mängden data som är tillgänglig när beslut fattas och analyseras är enorm. Den övergripande trenden är att världen blir allt mer informationscentrerad och förmågan att hantera, bearbeta och analysera dessa enorma datamängder skapar en stor möjlighet för samhället och arbetsmarknaden.

<sup>17</sup> Se Adermon och Gustavsson (2015) samt Ahlberg (2017).

<sup>18</sup> Se exempelvis Goos och Manning (2007), Adermon och Gustavsson (2015) samt Ahlberg (2017).

<sup>19</sup> Se exempelvis Manning (2004) eller Mazzolari och Ragua (2013).

<sup>20</sup> Enligt SCB (AKU), avser personer 15-74 år.

<sup>21</sup> Kunskapslyftet är en statlig satsning på vuxenutbildning riktad främst till arbetslösa vuxna som saknade treårig gymnasieutbildning.

Datadriven insikt och algoritmer med hjälp av big-data används allt oftare som beslutsunderlag. Forskare från bland annat Lunds Universitet har tagit fram en matchningsrobot som ska matcha nyanlända till jobb. Genom att kartlägga nyanländas profil utifrån egenskaper som ålder, utbildning, yrkesbakgrund och språkkunskaper matchas de med geografiska platser där de har störst sannolikhet att hitta ett jobb. Forskarna menar att sysselsättningen bland nyanlända skulle kunna öka med 20 procent genom denna typ av ”placeringsmatchning”.<sup>22</sup>

### Digitaliseringen ger nya handelsmönster

Handeln är ett område som allt tydligare präglas av strukturförändringar. Digitaliseringen har medfört förändrade konsumentbeteenden, global konkurrens och omställning till ökad e-handel. Strukturuomvandlingen avspeglas inte bara i antalet butiker och anställda, utan även i en förflyttning av kompetens. E-handelns utveckling skapar behov av nya roller och en efterfrågan på teknisk kompetens som ofta saknar motsvarighet inom den fysiska handeln.

Strukturuomvandlingen inom handeln har resulterat i att såväl små butiker som stora företag har behövt stänga ner eller minska antalet fysiska butiker. Även om merparten av handeln under överskådlig tid kommer att ske i fysiska butiker så uppskattar Svensk Handel att nästan 5 000 butiker har försvunnit inom sällanköpvaruhandeln de senaste sex åren.<sup>23</sup>

Minskningen av fysiska butiker är inte kopplad till en viss delbransch inom handeln utan minskningen har skett i inom såväl mode-, sport- och elektronikhandeln som inom livsmedelshandeln. Det sker även ett skifte i antal sysselsatta där en fjärdedel av den totala sysselsättningsökningen inom detaljhandeln skett inom e-handeln, trots att e-handeln bara står för 14 procent av försäljningen inom sällanköp.<sup>24</sup>

Ett framtidsscenario, som det redan finns tecken på idag, är att vissa arbetsuppgifter för lager- och terminalarbetarna kan komma att automatiseras och bytas ut mot robotar. Forskningen visar dock att företag som automatiserar sin produktion med industrirobotar ökar produktiviteten, sänker priserna och höjer lönerna – utan att dra ner på personal. I och med en lägre lagerrelaterad kostnad kan företagen hålla nere kostnaderna (och därmed priserna) vilket ger en ökad efterfrågan och expansionsmöjligheter, vilket kan innebära en ökad personalstyrka.<sup>25</sup>

Omställningen med automatiserade lager medför att det blir centralt att jobba med kompetensutveckling och vidareutbildning så att arbetsuppgifterna övergår till att övervaka och sköta teknik och maskiner. Det finns flera exempel där företag har lyckats stärka personalstyrkan genom att kompetensutveckla personalen istället för att varsla.

---

<sup>22</sup> Se Trapp (2018).

<sup>23</sup> Se Svensk Handel (2018)

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Se Graetz och Michaels (2018).

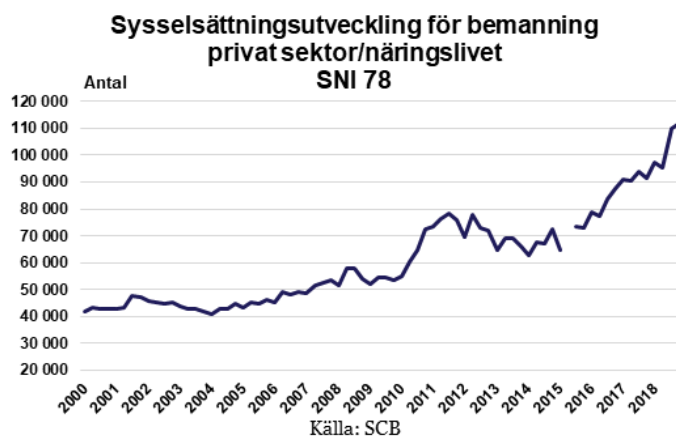


### Atypiska jobb - Bemanning och gig-ekonomi

En utvecklingstendens på den svenska arbetsmarknaden är skiftet mot en mer fragmenterad arbetsmarknad, där det finns många – atypiska – anställningsformer och arbetsmarknader.<sup>26</sup> Ett sådant tecken är skiftet mot allt fler anställda inom bemanningsföretag. Inom dessa har sysselsättningen ökat kraftigt på senare tid.

De första åren efter millennieskiftet var i genomsnitt drygt 40 000 personer yrkesverksamma inom branschen. Därefter ökade antalet successivt och under 2010-2011 uppgick antalet anställda till omkring 70 000 personer. Under åren närmast därefter förändrades sedan antalet personer inom bemanningsbranschen endast mycket lite.

Sedan 2015 har dock antalet anställda ökat kraftigt och under 2018 har ökningstakten varit särskilt stark. Detta har inneburit att antalet anställda inom bemanningsbranschen i genomsnitt översteg 100 000 personer under fjolårets tre första kvartal – en ökning med närmare 15 000 jämfört med samma period i fjol. Denna utveckling bekräftas även i Arbetsförmedlingens senaste intervjuundersökning, som genomfördes hösten 2018. Där framgår att personal från bemanningsföretag ökat hos både privata och offentliga arbetsgivare det senaste året.



Ett annat exempel på atypiska jobb är arbetare i den så kallade gig-ekonomin. Gig-ekonomi är en uppgiftsbaserad typ av arbetsmarknad, där utförare och beställare möts via en digital plattform. I forskningen brukar man dela upp arbetskraften i gig-ekonomin i två olika grupper, sådana med stark respektive svag ställning. De med stark ställning – insiders – har den ekonomiska friheten att själva kunna välja att delta när det passar och påverkas därför positivt genom effektiv matchning, möjligheten att kommunicera i stora globala nätverk samt flexibelt arbetssätt. De

<sup>26</sup> Definition av en typiskt sysselsatt är en person som har ett anställningskontrakt tills vidare, täcks av kollektivavtal och både utför arbete åt och är anställd av en och samma arbetsgivare. De som inte uppfyller samtliga dessa krav klassificeras som atypiskt sysselsatta. Till dessa hänförs personer som är reguljärt anställda men inte täcks av kollektivavtal, är visstidsanställda, driver eget företag, arbetar svart samt personer som arbetar för flera företag/arbetsgivare. Den sistnämnda gruppen innefattar bemanningsanställda, egenanställda och personer som har flera sysselsättningar.

med svag ställning – outsiders – är de som utför enklare arbetsuppgifter till exempel hämtar skräp, flytt hjälp och montering av möbler.

Ett centralt problem med dessa enklare former av gig-arbete är att de institutioner som traditionellt förknippas med svensk arbetsmarknad – t.ex. kollektivavtal, rimliga försäkringar, a-kassa och någon form av anställningsskydd – i många fall tycks sättas ur spel. Det beror på att utföraren inom gig-ekonomin definieras i Sverige som ”uppdragstagare”, något som exempelvis inte innefattas av den svenska arbetslöshetsförsäkringen. Ett annat grundläggande problem är att det finns en inneboende osäkerhet vad gäller möjligheten till stadig försörjning, eftersom betalning endast erhålls när en omedelbar efterfrågan uppstår.<sup>27</sup>

Studier visar att dessa atypiska anställningar inom gig-ekonomin överlag fungerar som språngbrädor till tillsvidareanställningar, om man jämför med att i stället vara arbetslös. Det är dock svårt att ha en uppfattning om hur många som frilansar inom gig-ekonomin i Sverige, eftersom det i dagsläget saknas tillförlitlig statistik. Gig-ekonomin utgör dock en relativt liten del av arbetsmarknaden, även om det troligtvis skett en viss ökning på senare år.<sup>28</sup>

## 5 Politiken signalerar omfattade reformering

### Arbetsmarknadsutredningen

Sommaren 2016 tillsatte dåvarande regering Arbetsmarknadsutredningen vars uppgift var att undersöka hur statens åtagande för en väl fungerande arbetsmarknad och Arbetsförmedlingens uppdrag kan utformas framöver. Utredningen gavs breda direktiv för att bland annat se över hur både ansvarsfördelningen och samverkan mellan arbetsmarknadens olika aktörer bör se ut.

Hur stort inflytande som Arbetsmarknadsutredningen kan komma att få är dock svårt att säga i nuläget. Inte minst då den förekommit av det så kallade Januariavtalet (beskrivs nedan) där politiken i stora delar lagt ut riktningen för kommande år. Däremot kommer utredningen sannolikt kunna få en vägledande roll i många arbetsmarknadspolitiska frågor på sikt. Ett sådant exempel skulle kunna vara den politiska styrningen av myndigheten framöver. Nedan ges en kortare beskrivning av några av utredningens slutsatser som är intressanta för Arbetsförmedlingen.

#### **Snävare uppdrag ska ge en mer effektiv myndighet**

Arbetsmarknadsutredningen konstaterar bland annat att Arbetsförmedlingens uppgifter, prioriteringar och budget varierat kraftigt över tid. Det innebär att myndighetsstyrningen har präglats av en kortsiktighet och ryckighet. En annan svårighet som utredningen lyfter fram är den höga detaljeringsgraden i Arbetsförmedlingens uppdrag. Sammantaget har detta lett till utmaningar när det

---

<sup>27</sup> Se Essemyr (2017) för en diskussion om problematiken med uppdragstagare inom gig-ekonomin och arbetslöshetsförsäkringen.

<sup>28</sup> Se Calmfors (2018).

gäller både effektivitet och tydlighet kring myndighetens ansvarsområden och uppgifter.

Av ovan nämnda skäl föreslår utredningen att Arbetsförmedlingen får en ny förordning med instruktion och att den befintliga instruktionen upphävs. Därigenom skulle myndigheten få ett mer ändamålsenligt uppdrag som primärt syftar till att bedöma enskildas ställning på arbetsmarknaden (istället för att fokusera på att förmedla arbeten i allmänhet). Det ska göras genom en så kallad ”arbetsmarknadsbedömning”, vilken består av en statistisk baserad profilering samt i vissa fall en bedömning av arbetsförmedlare.

Vidare menar utredningen att Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag kan sänkas kontinuerligt framöver genom fortsatt automatisering och digitalisering. Genom ett tydligt kostnadstryck tvingas verksamheten på så sätt att utföra sina uppgifter på ett mer effektivt sätt.

#### **Kompetensmyndigheten – vad blir Arbetsförmedlingens roll i kompetensfrågor?**

Arbetsmarknadsutredningen konstaterar att det finns behov av en samlad kompetensförsörjningspolitik. Idag ligger kompetensförsörjningsfrågor spridda på ett antal myndigheter, exempelvis Arbetsförmedlingen, YH-myndigheten och Tillväxtverket. Dessutom görs mycket inom ramen för kompetensförsörjningsanalys och prognos av olika fackförbund. En ny statlig myndighet skulle få ett samlat och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningsfrågorna.

Utredningen menar att det idag inte görs någon samlad analys av kompetensförsörjningsbehoven eller av hur väl det reguljära utbildningsväsendet, arbetsmarknadsåtgärder och andra insatser möter dessa behov. En huvuduppgift för den nya myndigheten skulle således vara att ta fram analyser och prognoser över arbetsmarknadens kompetensbehov.

I sammanhanget bör det dock noteras att Arbetsförmedlingen i dagsläget gör mer eller mindre heltäckande analyser av kompetensförsörjningsbehoven på upp till fem års sikt. Myndigheten gör årligen bedömningar för utsikterna inom närmare 200 yrken på den svenska arbetsmarknaden samt prognosticerar hur stort kompetensbehovet bedöms vara (på fem års sikt) i antal personer. Vidare publicerar myndigheten kvalitativ information för mer än 300 yrken på sin web.<sup>29</sup>

En potentiell risk med en ny kompetensmyndighet, som ansvarar för analys och prognos av kompetensförsörjningsfrågan, är att kopplingen till kompetensstödjande arbetsmarknadsinsatser (t.ex. arbetsmarknadsutbildningen) och sökandesammansättningen missas. Kanske i synnerhet regionalt. Här har Arbetsförmedlingen en fördel genom goda kunskaper och bra statistiska underlag både vad gäller olika typer av arbetsmarknadsåtgärder som sökandesammansättningen utifrån kompetensprofil (t.ex. utbildning och erfarenhet).

---

<sup>29</sup> Arbetsförmedlingen gör även mer generella prognoser för arbetsmarknadens utveckling två gånger om året.

**Mer reguljär utbildning inom ramen för den aktiva arbetsmarknadspolitiken**

Utredningen menar att reguljär utbildning bör användas som arbetsmarknadsinsats i större utsträckning. Arbetsförmedlingen ska fokusera på att tillhandahålla kortare, gärna arbetsplatsförlagda utbildningsinsatser anpassade efter arbetsgivares konkreta rekryteringsbehov<sup>30</sup>. För detta ges Arbetsförmedlingen tydligare möjligheter att använda reguljär utbildning som arbetsmarknadspolitisk insats, vilket ger möjlighet till försörjning från arbetsmarknadspolitiken under studietiden.

Arbetsförmedlingen har sedan lång tid lyft behovet av mer utbildning inom ramen för arbetsmarknadspolitiken. Myndigheten har i ett flertal tidigare rapporter även belyst och redogjort för möjliga orsaker bakom det låga intresset för studier bland arbetslösa med kort utbildning.<sup>31</sup> En faktor som ofta påpekas hålla nere övergångarna till studier är de ekonomiska villkoren. Det gäller dels nivån på det ekonomiska stödet vid studier men även snåriga regelverk och (o)föreläggbarhet är viktiga faktorer.<sup>32</sup> Det betyder att även om de operativa förutsättningarna för reguljära studier förbättras behöver även de ekonomiska förutsättningarna och ramverken för individen vara tydligt formulerade.

**Sakpolitisk överenskommelse mellan S, C, L & MP – Januariavtalet**

Den sakpolitiska överenskommelsen som träffades i januari 2019 (det så kallade januariavtalet) mellan fyra av riksdagens partier (S, MP, C och L) innehåller 73 punkter som täcker samtliga politikområden. Ett antal av punkterna innebär stora förändringar för såväl Arbetsförmedlingen som arbetsmarknaden i sin helhet.

För Arbetsförmedlingen är den mest betydelsefulla punkten i överenskommelsen punkt 18 som säger att Arbetsförmedlingen skall reformeras i grunden. Nedan redogörs för några av de punkter i Januariavtalet som på tydligast sätt påverkar Arbetsförmedlingen framtida roll och förutsättningar att bedriva sin verksamhet.

**Arbetsförmedlingen reformeras i grunden – myndighetsutövning i fokus**

Enligt punkt 18 i det så kallade Januariavtalet ska Arbetsförmedlingen reformeras i grunden. Reformen ska vara fullt ut genomförd år 2021. Reformen innefattar en implementering av ett nytt LOV-system där fristående aktörer ansvarar för att matcha och rusta de arbetssökande. Arbetsförmedlingen ska fortsatt ha myndighetsansvar för arbetsmarknadspolitiken med fokus på kontroll av arbetssökande, privata aktörer, arbetsmarknadspolitisk bedömning, digital infrastruktur samt statistik och analys. Vidare ska insatser och ansvar för personer med funktionsnedsättning även framgent ligga kvar hos Arbetsförmedlingen.

Ersättningen till de privata aktörerna ska i huvudsak utgå från hur väl de lyckas med att få individer i varaktig sysselsättning. För att säkerställa kvaliteten ska antalet

---

<sup>30</sup> Det som myndigheten i dag kallar rekryteringsutbildningar.

<sup>31</sup> Se Arbetsförmedlingen (2018c), Arbetsförmedlingen (2018d) och Arbetsförmedlingen (2018e).

<sup>32</sup> Se Arbetsförmedlingen (2018d).

aktörer begränsas. Selektionen föreslås ske genom kontroll, rangordning och certifiering. Aktörerna ska inte ha möjlighet att välja bort "besvärliga fall".

Enligt Januariavtalet kommer således en del operativa uppgifter fortsättningsvis ligga kvar på Arbetsförmedlingen. Däribland kontroll av arbetssökande och privata aktörer. Ett utvidgat LOV-system kommer att ställa krav på en väl utbyggd kontrollfunktion för att minimera risken för underpresterande och oseriösa aktörer.

Det nya LOV-systemet kan rent praktiskt innebära att Arbetsförmedlingen går från att upphandla arbetsförmedlingstjänster externt till att istället certifiera privata aktörer inom systemet för att säkerställa en hög kvalitet i utförandet. Arbetsmarknadsminister Ylva Johansson menar att ett sådant upplägg är att föredra framför nuvarande system.<sup>33</sup> Anders Forslund (IFAU) konstaterar att det inte är en självklarhet att det kommer finnas tillräckligt med företag som är beredda att gå in i de segment där arbetssökande finns.<sup>34</sup>

En annan viktig del är att se över hur ersättningssystemet ska utformas då det avgör förutsättningarna för vilka och hur många privata aktörer som har möjlighet att vara anslutna till systemet. Avsikten är att aktörerna ska få betalt efter resultat dvs. när de kan visa att de arbetssökande har en varaktig sysselsättning. Här finns en risk att ersättningsvillkoren bidrar till att utesluta ett stort antal potentiella företag av mindre storlek och med mindre ekonomiska marginaler från systemet. Denna utmaning bekräftas även av Ylva Johansson.

Ersättningsnivån till utföraren bör utgå från (vilket även antyds i Januariavtalets skrivelse) hur långt ifrån arbetssökandes bedöms stå från arbetsmarknaden. Annars riskeras en situation där "cream-skimming" uppstår i vilken de privata aktörerna prioriterar de mest självgående arbetssökande och samtidigt lägger mindre fokus på de arbetssökande som har större behov av rustning.

Almega ställer sig positiva till att ersättningen är anpassad efter den arbetssökandes ställning på arbetsmarknaden. Samtidigt lyfter Almega en risk för "parking" dvs. att det sker en "parkering" av arbetssökande i insatser och att aktören på så vis får fortsatt ersättning under den tid som deltagaren inte har kommit i jobb. Denna problematik skulle kunna stävjas genom att låta dagersättningen trappas ner över tid eller genom att höja resultat ersättningen för aktören.

#### **Gradvis utkontraktering underlättar utvärdering**

Flera ekonomer har varnat för ett alltför snabbt införande av privata aktörer på denna marknad. Det har även den liberala tankesmedjan FORES, vilka rekommenderar att utkontraktering (privatisering) av förmedlingsverksamhet bör ske gradvis, exempelvis genom en expansion av dagens Stöd- och matchningssystem.

---

<sup>33</sup> Eköts lördagsintervju, 26/1 2019.

<sup>34</sup> Ibid.

Ett gradvis införande skulle även underlätta jämförelser av resultaten mellan myndighetens prestation kontra de privata aktörernas.<sup>35</sup> I sammanhanget kan det också noteras att Arbetsmarknadsutredningen förordar ett system med både privata och offentliga aktörer som konkurrerar om förmedlingsuppdraget och där den aktör som presterar bäst ska få uppdraget.

Samtidigt är beskedet från politiken tydlig – Arbetsförmedlingen ska bli en mindre myndighet än tidigare och reformeringen ska genomföras i snabb takt. Detta sker i en tid då den nya organisationsstrukturen på myndigheten samtidigt håller på att falla på plats.

#### **Stora besparingar på myndigheten kommande år – digitaliseringen påskyndas**

M/KD-budgeten för 2019 innehöll kraftiga besparingar för myndigheten med ett 800 miljoner kronor lägre förvaltningsanslag för 2019 jämfört med 2018. Dessa besparingar har medfört att Arbetsförmedlingen har infört ett anställningsstopp samt att ett varsel om 4 500 personer lagts.

Av den anledningen är det angeläget att det intensifierade digitaliseringsarbetet inom myndigheten fortgår för att kunna klara uppdraget framöver. Januariavtalet trycker på vikten av en välfungerande digital infrastruktur som möjliggör självmatchning för de arbetssökande som inte är i behov av fördjupat stöd. Redan idag spelar de digitala verktygen en viktig roll i Arbetsförmedlingens tjänsteutbud. I Arbetsförmedlingens målbild för 2021 finns en kraftig utbyggnad av myndighetens digitala tjänster.

Satsningen omfattar såväl självservice-tjänster men som en utbyggd digital kontaktyta mot arbetsförmedlare och specialister. IT-avdelningen och verksamhetsområde Direkt utgör även de delar inom myndighetens verksamhet som är undantagen från de ekonomiska besparingarna i nuläget. Detta för att säkra upp det fortsatta effektiviseringsarbetet genom digitalisering och kanalförflyttning.

#### **Extratjänster finns kvar, men målgruppen väntas bli snävare**

På grund av minskade anslag i M/KD-budgeten beslutades om ett stopp för nya beslut om extratjänster och moderna beredskapsjobb från den 1 januari 2019. I och med Januariavtalet kan dock extratjänster komma att återinföras. Dock antyds i avtalet att betydligt färre ska anvisas till extratjänster än tidigare. Här är det viktigt för myndigheten att få klarhet i hur ramarna kommer att se ut för dessa anställningsstöd framöver. Därmed blir jobbet med att besvara vilka arbetslösa som bedöms stå längst ifrån arbetsmarknaden även framgent vara viktigt.

En möjlig utformning för framtida extratjänster skulle dock kunna vara att målgruppen, i ett första reformeringssteg begränsas, till personer som saknar en gymnasieutbildning och som är inom etablering samt till personer som saknar gymnasieutbildning som varit inskrivna arbetslösa utan arbete i mer än 12 månader. Till extratjänsten kan också någon form av utbildningsplikt kopplas.

---

<sup>35</sup> Tidigare forskningsstudier har inte kunnat påvisa att privata utförare levererar bättre resultat än offentliga utförare.

I ett andra reformeringssteg kan subventionsgraden för extratjänster sänkas. Eftersom målgruppen för extratjänster i allmänhet kan sägas stå längre ifrån reguljärt arbete än vad som gäller för introduktionsjobb, bör också subventionsgraden fortsatt vara högre för extratjänster än för introduktionsjobb. Lönetaket bör vara samma som gäller för introduktionsjobben. I detta andra steg kan man också begränsa tiden som en person kan ha en extratjänst till som längst 12 månader. Möjligheten att förlänga ett beslut om extratjänst som är taget på 12 månader försvinner.

## 6 Avslutande kommentarer

Samhällsutvecklingen gör att arbetsmarknaden är under ständig förändring. Arbetsförmedlingens arbete måste därför hålla jämna steg med denna utveckling och anpassas efter det aktuella behovet. Den tekniska, demografiska och politiska utvecklingen är faktorer som fortsätter att påverka arbetsmarknaden i stort på både kort och lång sikt.

Obalanserna på arbetsmarknaden mellan de lediga arbetskraftsutbudet och arbetsgivarnas efterfrågan på utbildad arbetskraft blir allt tydligare och riskerar att öka genom fortsatt digitalisering och mer allmän teknikutveckling. Mycket tyder även på att den nya tekniken och den fortsatta strukturomvandlingen kommer ha en stor inverkan på yrkenas sammansättning och innehåll. Därmed framstår fortsatt olika typer av kompetensutvecklingsinsatser och utbildning som avgörande för möjligheten till omställning och etablering, även på morgondagens arbetsmarknad.

Parallellt påverkar demografiska förändringar förutsättningarna för matchningen på arbetsmarknaden på såväl regional som nationell nivå. Redan i dagsläget är det stora skillnader i befolkningsutveckling mellan landets centrala och perifera delar samtidigt som andelen äldre i befolkningen ökar. För att klara såväl kompetensförsörjningen som försörjningsbördan behöver sysselsättningen öka i grupper där sysselsättningen i dag är låga.

Förutom pågående strukturomvandling och den demografiska utvecklingen har politiken en påtaglig inverkan på Arbetsförmedlingens förutsättningar just nu. Myndigheten ska enligt den sakpolitiska överenskommelsen reformeras i grunden och vara en mindre myndighet med fokus på myndighetsutövning framöver. Matchningen och rustningen ska istället ligga på privata aktörer. Parallellt med detta håller Arbetsförmedlingens nya organisationsstruktur successivt att komma på plats samtidigt som myndigheten har givits kraftigt minskade förvaltnings- och programanslag. En central utmaning i närtid består därmed i att få de begränsade resurserna att räcka till på det mest effektivaste sättet. Besparingarna kommer således att ställa krav på väl avvägda prioriteringar framöver där en viktig komponent består i att hålla uppe utvecklingstakten i det fortsatta digitaliseringsarbetet inom myndigheten.

## 7 Källor

### Utsikter och utmaningar på arbetsmarknaden

Arbetsförmedlingen (2018a), "Analys av utbildningsmålet", Arbetsförmedlingen 2018.

OECD (2014), "Finding the way: A discussion of the Swedish migrant integration system", OECD 2014.

### Förändrad demografi innebär stora utmaningar

Anxo D., T. Ericson och A. Herbert (2017). "Därför vill 40-talisterna jobba efter 65", Ekonomisk Debatt, 2017:5, .sid. 45-58.

Arbetsförmedlingen (2018b), "Perspektiv på Sveriges regionala arbetsmarknader", Arbetsförmedlingen 2018.

Arbetsförmedlingen (2019), "Sveriges framtida sysselsättning – Vad behövs för att undvika ökad försörjningsbörda?", Arbetsförmedlingen 2019 (kommande).

Tillväxtverket (2017), "Sårbara kommuner 2016", Tillväxtverket 2017.

### Arbetsmarknad och digitalisering

Adermon, A. och M. Gustavsson (2015), "Job Polarization and Task-Biased Technological Change: Evidence from Sweden, 1975–2005". Scandinavian Journal of Economics, 117(3):878–917.

Ahlberg, O (2017), "Job Polarization and Effects of Technological Progress on the Swedish Labor Market." 2017, <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:uu:diva-325968>.

Arbetsförmedlingen (2017a), Automatisering, polarisering och massarbetslöshet – vad säger forskningen?, Arbetsförmedlingen 2017.

Arbetsförmedlingen (2016), "Globaliseringens effekter på lokala arbetsmarknader", Arbetsförmedlingen 2016.

Calmfors, L. Ek, S. Kolm, A-S. Pekkarinen, T. Skedinger, P. (2018), "Arbetsmarknadsekonomisk rapport: Olika vägar till jobb." Arbetsmarknadsekonomiska rådet. Stockholm.

Essemyr, M. (2017), "Gig-ekonomin kräver ändringar i a-kassan". <http://www.utredarna.nu/matsessemyr/2017/04/11/gig-ekonomin-kraver-andringar-i-a-kassan/>

Graetz, G. & Michaels, G. (2018), "Robots at Work", Review of Economics and Statistics, vol. 100, no. 5, sid. 753-768.

Goos, M. och A. Manning (2007), "Lousy and Lovely Jobs: The Rising Polarization of Work in Britain". Review of Economics and Statistics 89(1):118-33.



Manning, A., (2004), "We Can Work It Out: The Impact of Technological Change on the Demand for Low-Skill Workers", *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 51, no. 5, sid. 581-608.

Mazzolari, F. & Ragusa, G (2013), "Spillovers from High-Skill Consumption to Low-Skill Labor Markets", *Review of Economics and Statistics*, vol. 95, no. 1, sid. 74-86.

Svensk Handel (2018), "Det stora detaljhandelsskiftet".

[https://www.svenskhandel.se/globalassets/dokument/aktuellt-och-opinion/pressmeddelande/rapport\\_det-stora-detaljhandelsskiftet\\_2018-digital-version.pdf](https://www.svenskhandel.se/globalassets/dokument/aktuellt-och-opinion/pressmeddelande/rapport_det-stora-detaljhandelsskiftet_2018-digital-version.pdf)

Trapp, A C. et al. (2018), "Placement Optimization in Refugee Resettlement," Working Papers 2018:23, Lund University, Department of Economics.

#### **Politiken signalerar omfattande reformering**

Almega (2019), "Reformerad Arbetsförmedling – Almegas slutbetänkande för stärkt kompetensförsörjning", Almega 2019.

Arbetsförmedlingen (2017b), "Växthus – matchning till jobb genom utbildning", Arbetsförmedlingen 2017.

Arbetsförmedlingen (2018c), "Uppföljning av införande och resultat: Matchning till jobb genom utbildning", Arbetsförmedlingen 2018.

Arbetsförmedlingen (2018d), "Flaskhalsar vid övergångar till reguljär utbildning", Arbetsförmedlingen 2018.

Arbetsförmedlingen (2018e), "Att utbilda sig eller att låta bli? En kartläggning av regelverk och ekonomiska drivkrafter för utrikes födda kvinnor", Arbetsförmedlingen 2018.

Arbetsmarknadsutredningen (2019), "Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad", SOU 2019:3.

Bergström A. (red.) och Calmfors L. (red.) (2018), "Framtidens Arbetsförmedling", FORES 2018.

Ekots lördagsintervju, "Ylva Johansson - hur (S)-märkt blir arbetsmarknadspolitiken?", Sveriges Radio 26/1,

<https://sverigesradio.se/sida/avsnitt/1222162?programid=3071>

Januariavtalet (2019), "Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna", <https://www.socialdemokraterna.se/globalassets/aktuellt/utkast-till-sakpolitisk-overenskommelse.pdf>

Öhrvall R (2013), "Privata aktörer inom arbetsförmedling och rehabilitering", SNS  
Analys nr 11 2013.