

Om gruppen

Kristina Persson, Minister för Strategi och framtidsfrågor samt nordiskt samarbete har inrättat tre analysgrupper med uppgift att bistå kansliet- för strategi och framtidsfrågor i dess arbete med regeringens framtidsarbete. De tre analysgrupperna är Arbetet i framtiden, Grön omställning & konkurrenskraft samt Global samverkan. Varje grupp arbetar i frihet under ledning av två ordföranden. Resultaten ska kommuniceras löpande med regeringen som i sin tur kan föra in förslagen i det löpande arbetet inom Regeringskansliet.

Grupperna arbetar självständigt och dess förslag representerar inte nödvändigtvis regeringens syn eller ställning. Denna PM har tagits fram till analysgruppen, som underlag för gruppens diskussion om framtidens policy.

Ordförande för gruppen är Annelie Nordström och Klas Eklund. Därutöver består gruppen av åtta ytterligare ledamöter.

Ledamöter

Anna Breman, Swedbank
Pontus Braunerhjelm, professor KTH och Entreprenörskapsforum
Eva Mörk, professor Uppsala Universitet
Jesper Roine, professor Handelshögskolan
Luciano Astudillo, Malmö kommun
Åke Svensson, vd Teknikföretagen
Åsa-Pia Järliden, LO
Azita Shariati, vd Sodexo Sverige

Huvudsekreterare

Katinka Hort

Sociala utmaningar för framtidens arbetsmarknad

I den här underlagsrapporten diskuteras hur den svenska arbetsmarknaden behöver förändras för att möta de sociala utmaningarna som en polariserad arbetsmarknad och ett stort inflöde av personer med låg utbildning medför. En viktig faktor för ett framgångsrikt arbetsliv är ett slutfört gymnasium. Här bör betygssystemet samt yrkesprogrammen ses över. Även att betinga försörjningsstöd på kommunal aktivering kan spela roll. För övriga arbetslösa försörjningsstödmottagare bör finansieringsansvaret föras över från kommunerna till Arbetsförmedlingen. Detta kan göras genom att en statlig arbetslöshetsersättning (grundersättning) betalas ut till personer som står till arbetsmarknadens förfogande och deltar i anvisade åtgärder. Ett försök med införa ett så kallat Kvalifikationsprogram enligt den norska modellen bör genomföras. Slutligen behöver samhällsjobb införas för personer med konstant låg produktivitet och här bör den offentliga sektorn ta ett stort ansvar

1. Inledning

Sverige står inför en rad sociala utmaningar i samband med den pågående och förväntade framtida polariseringen av arbetsmarknaden. Sedan början av 1990-talet har antal jobb som kan benämnas som abstrakta ökat medan antalet rutinjobb har minskat. Detta har inneburit en tillväxt av arbeten i den undre och övre delen av lönefördelningen, medan antalet arbeten i mitten av lönefördelningen har minskat. Denna utveckling beskrivs ofta som att arbetsmarknaden har polariserats (Adermon & Gustavsson, 2015; Breman, 2015).

I USA har detta också inneburit ökade löneskillnader medan polariseringen i Sverige snarare lett till ökad arbetslöshet för personer med låg utbildning. Det är framför allt är arbetsuppgifter inom tillverkningsindustrin som har ersatts med robotar, medan typiskt kvinnliga arbetsuppgifter inom vård och omsorg har varit svårare att automatisera.

* Eva Mörk är professor i nationalekonomi vid Uppsala universitet och ledamot i gruppen. Rapporten har tagits fram till underlag för diskussion inom analysgruppen. Analyser och slutsatser svarar författaren själv för.

Detta, tillsammans med fenomenet att kvinnor högre grad än män tar del av högre utbildning, har lett till att gruppen lågutbildade arbetslösa män har vuxit i storlek. Det finns dessutom tecken på att dessa män även ratas på äktenskapsmarknaden¹.

En annan utmaning för den svenska arbetsmarknaden är den ökande strömmen av flyktingar som söker sig till Sverige. Tyvärr finns det lite som tyder på att flyktingströmmarna kommer att minska framöver. Bland flyktingarna finns dessutom en överrepresentation av unga ensamstående män som ska konkurrera med de redan befintliga lågutbildade arbetslösa männen. Att få in dessa två grupper på arbetsmarknaden kommer att vara en ödesfråga för framtiden. Men även många barnfamiljer kommer till Sverige, i många fall med traumatiska upplevelser i bagaget. Om vi misslyckas med att integrera dessa i samhället och på arbetsmarknaden riskerar vi problem med utslagning och arbetslöshet för många år framöver.

Denna PM syftar till att föreslå politiska åtgärder som kan tänkas minska den sociala utslagningen på framtidens arbetsmarknad. Jag kommer att fokusera på fyra olika områden; i) utbildningssystemet, ii) inträdet på arbetsmarknaden, iii) ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och kommunernas socialtjänst, samt iv) sysselsättning för grupper med konstant låg produktivitet. Diskussionen avslutas med att punkta upp ett antal möjliga politikåtgärder.

2. Utbildningssystemet

Det råder knappast brist på utvärderingar av och forskningsöversikter om det svenska utbildningssystemet, se t.ex. von Greif (2009), Björklund m.fl. (2010), SOU (2014:5) och Holmlund H. m.fl. (2014). Dessutom tillsatte regeringen under våren 2015 en Skolkommision som i januari 2017 ska komma med förslag som syftar till att höja kunskapsresultaten, förbättra kvaliteten i undervisningen samt öka likvärdigheten i den svenska skolan. Därför kommer jag här inte att diskutera det svenska utbildningssystemet i sin helhet. Dock vill jag belysa ett antal faktorer i dagens system som gör att svaga elever riskerar att slås ut, vilket kan få långsiktiga negativa konsekvenser för både individerna och samhället.

En faktor av betydelse för hur väl olika barn lyckas i skolan är hur betygssystemet är utformat. Björklund m.fl. visar att det faktum att man i det nuvarande betygssystemet kan få betyget ”icke godkänt” har inneburit försämrade arbetsmarknadsutfall för lågpresterande elever. Det verkar som att ett ”icke godkänt” har större negativt signalvärde än vad en etta hade i det gamla betygssystemet. Även de så kallade kursbetygen har uppenbara svagheter, vilket bland annat uppmärksammats av Jonas Vlachos i Fokus (5 januari, 2016, nr. 51). Eftersom samtliga kurser som eleven går under skolgången betygssätts och vägs in i slutbedömningen så får en enstaka misslyckad prestation stor effekt för slutbetyget, med risk

¹ Boschini m.fl. (2011) finner bland annat att mäns barnlöshet över tiden blivit allt mer ojämnt fördelat mellan utbildningsgrupper.

för att studenter ger upp efter ett eller ett par misslyckanden. Dessutom missgynnar betygssystemet elever med ojämn kompetens. Betyg kan också ha olika effekter för pojkar och flickor, vilket bland annat framgår av Sjögren (2010). Med tanke på att färre pojkar än flickor går vidare till högre studier är genderperspektivet viktigt att ha i åtanke när man diskuterar olika utformningar av betygssystem. Sammanfattningsvis så behöver det nuvarande betygssystemet reformeras för att undvika utslagning.

En annan faktor att ta ställning till när man utformar ett utbildningssystem är i vilken utsträckning systemet ska förbereda för högre studier eller för tidigt inträde i arbetslivet. Denna fråga diskuteras av Holmlund B m. fl. (2014), som konstaterar att mer yrkesspecifika kunskaper och större koppling till arbetsmarknaden sannolikt underlättar möjligheten att snabbt få jobb, men att det finns risk att det försvårar anpassning till teknologiska förändringar. Sverige har gått mot ett system där så många som möjligt ska vara behöriga till högre utbildning, bland annat genom att de tidigare två-åriga yrkesutbildningarna gjorts tre-åriga, vilket enligt Hall (2013) inneburit en ökad arbetslöshetsrisk för män med låga grundskolebetyg. Det är förmodligen olyckligt att helt förkasta utbildningar som är inriktade på arbete snarare än högre utbildning. Trots den ökande automatiseringen kommer vi med största sannolikhet även i framtiden behöva duktiga hantverkare, vilket gör det ytterst viktigt med en väl fungerande yrkesutbildning, på såväl gymnasial som eftergymnasial nivå. Sedan är det naturligtvis viktigt att det finns möjligheter till omskolning senare i livet, t. ex. enligt de förslag som lyftes fram i analysgruppens första rapport. Det är också viktigt poängtera att det krävs att yrkesutbildningen innehåller ett tydligt inslag av praktik på en riktig arbetsplats (detta framhålls t. ex. i LU 2011) för att den ska vara attraktiv för såväl elever och arbetsgivare.

Det kan också vara värt att diskutera om Sverige ska satsa på en utbyggd lärlingsverksamhet. Holmlund B. m.fl. (2014) diskuterar vilka lärdomar Sverige kan dra från de tyska och norska lärlingssystemen. Deras slutsats är att det inte är görligt att föra över det tyska systemet utan vidare till den svenska miljön, utan att det tar tid att bygga upp ett fungerande system. Det är också viktigt att bygga upp ett lärlingssystem i samverkan med näringslivet, så att arbetskraft utbildas som också efterfrågas av företagen. En faktor som förmodligen är viktig i det tyska systemet är förekomsten av gesällbrev som också ger utdelning i lönekuvertet. Även i Norge görs en tydlig uppdelning mellan facklärd och icke facklärd arbetskraft i lönesättningen och det finns ett stort inslag av yrkeslegitimationer.

3. Inträdet på arbetsmarknaden

För den allra största delen av ungdomar går övergången från skola till arbetsliv smidigt, även om kortare arbetslöshetstider förekommer. Dock är arbetslösheten mycket hög bland unga utan fullständiga gymnasiebetyg och bland unga invandrare (se t. ex. Malmberg & Öberg, 2014). Dessutom är arbetslösheten högre bland utrikes födda än bland personer födda i Sverige, oavsett utbildningsnivå (se t. ex. Aldén & Hammarstedt, 2014). En faktor som karakteriserar unga och utrikes födda är att många saknar tidigare erfarenhet av den svenska

arbetsmarknaden. Hur kan man då förenkla inträdet på arbetsmarknaden för de grupper som har svårt att hitta sitt första jobb (i Sverige)?

Särskilt dåligt verkar det alltså gå för ungdomar som inte avslutat gymnasiet. Ett viktigt första steg är därför att se till att så många ungdomar som möjligt faktiskt slutför sin gymnasieutbildning. Ett sätt att förmå ungdomar att göra så kan vara att kräva deltagande i olika aktiveringsprogram för att få ut försörjningsstöd. Detta har i alla fall varit en framgångsrik strategi i Norge (Hernæs m. fl., 2015).²

En svårighet som möter en arbetsgivare som står inför valet att anställa en person utan tidigare arbetslivserfarenheter (i alla fall från Sverige) är att det finns en stor osäkerhet om personens kompetens. Ett sätt att minska denna osäkerhet är att anställa personer som man känner till via kontakter. Ett flertal svenska studier visar också att ungdomar lättare får jobb på företag där deras föräldrar arbetar eller där de tidigare har sommarjobbat (Kramarz & Skans, 2011; Hensvik & Skans, 2013). Dessa resultat förstärker bilden av att det är viktigt att utbildningar, särskilt de som huvudsakligen syftar till arbete snarare än högre studier, innehåller ett rejält inslag av arbetsplatsförlagd praktik. Dessutom kan det vara klokt att försöka underlätta för ungdomar att hitta sommarjobb inom områden där det saknas personal, eller förväntas uppstå personalbrist i framtiden.

Ett annat sätt att få arbetsgivaren att våga anställa personer med osäker produktivitet är initialt subventionera lönekostnaderna, genom t.ex. riktade anställningsstöd. Här är forskningen tämligen enig om att denna typ av subventionerade anställningar fungerar. Detta gäller de så kallade Nystartsjobben, men även andra riktade subventioner har visat sig fungera väl (se Holmlund, B. m.fl., 2014 för en översikt). Ju mer likt ett riktigt arbete en praktik eller subventionerad anställning är, desto större är de positiva effekterna. Dock medför subventionerade anställningar i ”riktiga” jobb undanträngningseffekter, så det är av högsta vikt att dessa riktas till personer med svårigheter att annars komma in på arbetsmarknaden.

Ett annat sätt att sänka arbetsgivarens kostnader för att anställa är tillåta lägre ingångslöner där arbetet kombineras med någon typ av on-the-job-training och med en planerad framtida lönetrappa. Här utgör yrkesintroduktionsanställningarna och olika former av trainee-jobb intressanta exempel som är viktiga att följa upp och utvärdera framöver.

4. Ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och kommunernas socialtjänst
Ansvaret för att aktivera och finansiera arbetslösa delas i dag av Arbetsförmedlingen och kommunernas socialtjänst. Även om det formellt är Arbetsförmedlingen som har ansvaret för att bedriva arbetsmarknadspolitik så ligger försörjningsansvaret för arbetslösa utan a-kassa hos kommunernas socialtjänst och dessa har allt sedan 1990-talet byggt upp en parallell

² Persson & Vikman (2010) finner att färre ungdomar började att ta emot ekonomist bistånd då stadsdelar i Stockholms stad införde aktiveringskrav.

arbetsmarknadspolitik för försörjningsstödmottagare.³ Detta har medfört att socialtjänsten numera i stor utsträckning ägnar sig åt arbetsmarknadspolitik snarare än socialt arbete. 2013 utgjorde till exempel arbetslöshet det främsta försörjningshindret för cirka 45 % av mottagare av ekonomiskt bistånd.

Det ekonomiska biståndet var dock aldrig tänkt att fungera som ett komplement till a-kassan för att försörja arbetslösa under en längre tid, utan avsikten var att det ska utgöra det yttersta skyddsnätet och vara ett tillfälligt stöd för personer som saknar andra möjligheter att försörja sig. Det är därför utformat på ett sätt som knappast är optimalt ur ett arbetsmarknadsperspektiv. Exempelvis är det behovsprövat, vilket gör att det uppstår stora margineffekter när en person går från försörjningsstöd till arbete. I och med att allt fler arbetslösa har kommit att ta emot ekonomiskt bistånd har också mottagandet kommit att betingas på deltagande i diverse aktiveringsprogram, något som också har fått stöd i de förändringar av Socialtjänstlagen som gjorts 1998 och 2013. Detta är problematiskt ur flera perspektiv. För det första vet vi mycket lite om effekterna av kommunernas program. Leder de till att försörjningsstödmottagare blir självförsörjande via arbete? Denna brist på kunskap beror på att dokumentation av vilka program som genomförs och vilka som deltar i programmen saknas (se Thorén, 2012 för en kunskapsöversikt). För det andra finns stor risk för dubbelarbete och folk som riskerar att hamna mellan stolarna där det är oklart vem som bär huvudansvaret för individen. Slutligen kan man fråga som om det är rimligt med ett behovsprövat system med en väldigt låg ersättningsnivå för långtidsarbetslösa? Särskilt om det också finns barn med i bilden?

Min slutsats är att det är detta delade ansvar är olyckligt och att det vore önskvärt att föra över huvudansvaret för att aktivera och försörja arbetslösa från socialtjänst till Arbetsförmedlingen så att socialtjänsten kan fokusera på socialt arbete. Detta är särskilt viktigt med tanke på den ökande psykiska ohälsan hos ungdomar, samt flyktingströmmar från bland annat krigets Syrien där många barn (och vuxna) kan tänkas bära på stora trauman. Arbetsförmedlingen har dock redan idag ett omfattande uppdrag, och man kan fundera på hur man bäst organiserar arbetet med arbetslösa för att det ska vara möjligt att nå uppdraget. Här finns intressanta lärdomar att dra från våra nordiska grannländer som alla valt olika strategier. Där Norge har valt att samordna arbetsförmedling och socialtjänst både på lokal och central nivå under paraplyet NAV (Ny arbets- og velferdsetat), så har Danmark istället decentraliserat ansvaret för arbetslösa biståndstagare till kommunala kontor som kallas Jobcentre. De tjänstemän från Arbetsförmedlingen som tidigare jobbat med dessa grupper har förts över till Jobbcentrena och blivit kommunalt anställda. Finland slutligen har slagit samman Arbetsförmedlingen och socialtjänsten till en ny statlig organisation som består av två komponenter: Arbets- och näringsbyrån som arbetssökande (både arbetslösa och arbetande) med ”ringa behov” av stöd och insatser och Servicecentren för arbetskraften

³ Det finns ingen samlad information om hur många kommuner som de facto ställer aktiveringskrav på mottagarna av försörjningsstöd och hur många personer som deltar i dessa aktiviteter. SKL har genomfört enkätundersökningar till kommunerna, men svarsfrekvensen är genomgående låg. De försök till kartläggningar som genomförts tyder dock på att en majoritet av kommunerna kräver deltagande i olika typer av program som en motprestation för försörjningsstöd. Se Thorén (2012) för en kunskapsöversikt.

(LAFOS) för arbetslösa med omfattande behov. De senare är gemensamma servicepunkter för arbetsförvaltningen, kommunerna och Försäkringskassan.

I dagsläget bedömer jag dock inte att Sverige bör genomföra någon allt för omfattande omorganisation av Arbetsförmedlingen enligt någon av de nordiska modellerna, då stora reformer är kostsamma och svåra att genomföra, och då vi ännu vet relativt lite om effekterna av de nordiska reformerna. Dock bör två saker göras; i) överföra huvudansvaret för arbetslösa försörjningsstödtagare till Arbetsförmedlingen, och ii) genomföra försök med Resursgrupper och Kvalifikationsprogram för personer i eller med risk att hamna i utanförskap. Nedan redogör jag närmare för dessa två åtgärdsförslag.

Hur ser man till att Arbetsförmedlingen även i praktiken (i teorin har Arbetsförmedlingen redan huvudansvaret för arbetsmarknadspolitiken) får det huvudsakliga ansvaret för att hjälpa arbetslösa? Så länge kommunerna bär den finansiella bördan för arbetslösa försörjningsstödmottagare, så kommer risken alltid finnas att de uppfattar (korrekt eller felaktigt) att Arbetsförmedlingen inte gör tillräckligt för denna grupp. Det är därför lämpligt att Arbetsförmedlingen tar över försörjningsansvaret för arbetslösa.⁴ Ett sätt att åstadkomma detta vore att se över kvalificeringskraven för att få den så kallade grundersättningen. Man skulle till exempel kunna återinföra studerandevillkoret, eller låta deltagande i etableringsinsatser kvalificera till grundersättningen. För att upprätthålla arbetslinjen är det rimligt att det finns en viss kvalificeringstid samt att ersättningen villkoras till att personer står till arbetsmarknadens förfogande och uppfyller de krav som förmedlingen ställer på dem.

Att Arbetsförmedlingen har försörjningsansvar behöver inte innebära att de inte bör samverka med kommunernas socialtjänst (och andra myndigheter som t.ex. Försäkringskassan). Särskilt som gränsdragningen mellan när personers försörjningsproblem enbart är arbetsmarknadsrelaterade och då de samverkar med olika typer av sociala problem aldrig kommer att vara glasklar, är samverkan tvärtom önskvärd. Trots att denna typ av samverkan låter intuitivt rimlig så är forskningen om effekter olika typer av samverkan mellan socialkontor, arbetsförmedling och försäkringskassan hittills är tämligen begränsad. Mörk (2011) förslog i en bilaga till LU 2011 att försök med så kallade Resursgrupper (enligt ett förslag i SOU 2009:92) skulle genomföras. En Resursgrupp är en konstellation av specialister från kommunala förvaltningar, så som socialtjänst och arbetsmarknadsnämnd, samt Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan som tar emot personer i eller med risk att hamna i utanförskap. Det är viktigt att införandet av denna typ av Resursgrupper genomförs på ett sätt att de sedan är utvärderingsbara. Efter ett sådant försök kan man eventuellt återigen resa frågan om hur arbetet kring dessa grupper bäst organiseras.

Vilken typ av åtgärder bör då grupper som står långt från arbetsmarknaden få ta del av? En anledning till att många kommuner utformat egna program för försörjningsstödmottagare är

⁴ Det är dock lämpligt att ungdomar utan fullgjort gymnasium undantas från detta och förbli i kommunens ansvar, men där försörjningsstödet till denna grupp betingas på olika typer av aktiveringsprogram enligt förslaget ovan.

att de upplevt att de åtgärder som Arbetsförmedlingen traditionellt har tillhandahållit varit dåligt utformade för de personer som står långts ifrån arbetsmarknaden. Här finns inspiration att hämta från ett spännande försök att öka sysselsättningen bland mottagare av försörjningsstöd som har genomförts i Norge. Försöket går under namnet Kvalifikationsprogrammet och började implementeras 2007.

För att få gå in i programmet krävs att personerna saknar, eller har mycket låg, inkomst från socialförsäkringssystemet och riskerar att fastna i inaktivitet. Innan klienten går in i programmet bedöms arbetsförmågan med hjälp av ett standardiserat arbetsbedömningsverktyg. En viktig komponent i programmet är att det är frivilligt, dvs. deltagarna väljer själva om de vill gå i programmet eller inte. Givet att de går in i programmet erhåller de en förhållandevis generös ersättning som inte är behovsprövad, men måste i gengäld delta i skräddarsydda heltidsaktiviteter. Aktivt deltagande krävs för att få behålla ersättningen som är på 170 000 NOK per år exklusive barn- och bostadsbidrag. Ersättningen ges i normalfallet i upp till två år. Om klienten har arbetsinkomst under den tid hen deltar i programmet reduceras ersättningen i proportion till anställningens omfattning.

För att få gå in i programmet ska man ha rejält nedsatt arbetskapacitet och sakna, eller endast ha väldigt låg, ersättning från socialförsäkringssystemet. Deltagarna i programmet har ofta ett flertal problem förutom arbetslöshet, till exempel är det vanligt med psykiska och sociala problem och även drogmissbruk förekommer. En stor del av deltagarna är utrikes födda. Åtgärds paketet är specialdesignat för varje klient och består av en kombination av vanliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder, så som arbetsträning, subventionerade sysselsättning och utbildning, med rehabilitering, terapi och andra sociala åtgärder. Ett stort fokus läggs på att aktiviteterna verkligen motsvarar heltidsaktiviteter och deltagandet följs upp noggrant av socialsekreteraren.

Markussen och Røed (2016) finner deltagarnas sysselsättning (definierat som att ha en årsinkomst från icke-subventionerad sysselsättning på mer än 85 000 NOK) efter fyra år har ökat med 18 procentenheter, vilket är en ökning med 180 procent. Detta måste betraktas som en framgång. Författarna poängterar att trots att deltagarna, mätt i kronor, inte får ut så mycket mer efter att ha deltagit i programmet än före, så innebär det faktum att ersättningen är säker och förutsägbar samt att de har fått in en fot på arbetsmarknaden en betydande förbättring för individerna.⁵ Jag anser att Sverige borde genomföra försök med program av liknande typ. Exakt hur de utformas och vem som ska ansvara för deltagarnas ersättning och aktivering, beror på hur man framöver väljer att organisera arbetet med arbetslösa försörjningsstödmottagare, men det är rimligt att såväl Arbetsförmedling som kommunernas socialtjänst är involverade, och möjligen även Försäkringskassan.

⁵ Se även Schafft och Spjelkavik (2011) för en uppföljning av kvalificeringsprogrammet

5. Sysselsättning för grupper med konstant låg produktivitet

Oavsett hur väl utbildningssystemet fungerar och oavsett hur arbetet med arbetslösa försörjningsstödmottagare organiseras så kommer det med största sannolikhet att finnas en grupp individer som står allt för långt från arbetsmarknaden för att de ska kunna hitta ett reguljärt arbete. Alliansregeringens lösning för denna grupp var den omtalade FAS 3 som fick ta emot mycket kritik och som nu fasas ut. Tanken var att personer skulle in i FAS 3 när alla andra möjligheter var uttömda. Min egen uppfattning är att det allra största problemet med denna lösning, förutom att vissa av de aktiviteter som erbjöds inom FAS 3 var direkt olämpliga, var att FAS 2 inte fungerade tillfredsställande, dvs. allt för många individer nådde FAS 3. Denna uppfattning får stöd av de uppföljningar som gjorts av FAS 2 och som visar att aktivitetsgraden där varit väldigt låg.

Holmlund, B. f. fl. (2014) förslår istället så kallade Samhällsjobb för personer som varit arbetslösa under en lång tid och där möjligheterna till reguljär sysselsättning och vidareutbildning är tömda. Jag är positivt inställd till detta förslag. Vilken typ av aktivitet skulle man då kunna tänka sig för denna grupp? Här är det är rimligt att den offentliga sektorn tar ett stort ansvar. Eftersom kommunerna är de största offentliga arbetsgivarna vore det lämpligt att regeringen inleder ett arbete för att undersöka möjligheterna att ålägga kommunerna att i ordinarie verksamheter antingen inrätta ett visst antal tjänster för personer med små möjligheter till reguljär sysselsättning eller köpa in sådana tjänster från exempelvis sociala företag. Ett alternativ som inte äventyrar det kommunala självstyret är istället att stimulera kommuner till detta med hjälp av riktade statsbidrag. Vilken ersättning deltagare i dessa Samhällsjobb bör få får diskuteras närmare.

Ett alternativ till Samhällsjobb vore att inför en medborgarlön utan krav på motprestationer. Jag tycker dock att detta är en sämre lösning av flera anledningar. För det första, så tyder mycket forskning på att människor mår bra av att ha ett socialt sammanhang och av att vara behövda. För det andra, så riskerar en medborgarlön att undergräva acceptansen för en skattefinansierad välfärdsstat. Arbetslinjen är och har länge varit en grundpelare i den svenska modellen, och jag delar Klas Eklunds (se Eklund, 2016) syn att den så bör förbli.

6. Policyförslag

Nedan följer en bruttolista av tänkbara politiska reformer som syftar till att minska det sociala utanförskapet. Ingen av de föreslagna åtgärderna diskuteras i detalj, och innan de genomförs bör naturligtvis noggrannare utredning av förslagens eventuella tillkortakommanden genomföras

- Reformera betygssystemet så att det inte uppmuntrar ungdomar att ”ge upp”
- Förstärk yrkesutbildningen samt bjud in arbetsgivare till diskussion om lärlingsprogram
- Utforma yrkeslegitimationer som kan premieras i lönesättningen

- Se till att det finns ett reellt inslag av arbetsmarknadskontakter inom yrkesutbildningen och underlätta för ungdomar att finna sommarjobb inom områden där det saknas arbetskraft
- Fortsätt med riktade subventionerade sysselsättningar till individer med svårigheter att komma in på arbetsmarknaden
- Se över kvalificeringskraven för grundersättningen a-kassan så att t ex studier eller deltagande i etableringsinsatser kvalificerar till grundersättning. I och med att försörjningsansvaret för arbetslösa försörjningsstödmottagare flyttas över från kommunernas socialtjänst till Arbetsförmedlingen blir det tydligt vem som har huvudansvaret för arbetslösa.
- Låt kommunerna behålla ansvaret för ungdomar utan gymnasieutbildning och betinga försörjningsstöd till denna grupp med deltagande i aktiveringsprogram
- Genomför försök med Resursgrupper i ett antal kommuner och utvärdera detta försök
- Genomför försök med ett Kvalifikationsprogram enligt den norska modellen och utvärdera detta försök
- Inför Samhällsjobb för personer som trots allt inte finner arbete på den reguljära arbetsmarknaden och stimulera kommuner och sociala företag att anställa dessa personer med hjälp av statsbidrag eller genom åläggande.

Referenser

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.

Aldén, L och M Hammarstedt (2014) *Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden – en översikt och en internationell jämförelse*, Underlagsrapport till Socialdemokraternas forskningskommission.

Arbete i framtiden (2015) *Livslångt lärande för framtidens arbetsmarknad*, Förslag från analysgruppen Arbetet i framtiden.

Björklund, A, P Fredriksson, J-E Gustafsson och B Öckert (2010) *”Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: vad säger forskningen?”*, Rapport 2010:13, IFAU.

Breman, A (2015) *Diginomics och arbete i framtiden*, Underlagsrapport till analysgruppen Arbetet i framtiden.

Boschini, A, C Håkansson, Å Rosén och A Sjögren (2011) *Måste man välja? Barn och inkomst mitt i karriären för kvinnor och män födda 1945-1962*, Rapport 2011:16.

Eklund, K, 2016 *Lön utan arbete. Arbetstider och arbetets värde*. Underlagsrapport till analysgruppen Arbetet i framtiden.

Forslund, A och O Åslund (2016) *Migration, demografi, arbetsmarknad och ekonomi – en diskussion av långsiktiga behov och alternativ*, Underlagsrapport till analysgruppen Arbetet i framtiden.

Hernæs, Ø, S Markussen och K Røed (2015) *”Can Welfare Conditionality Combat High School Dropout?”* memo Frisch Centre, Oslo.

Hall, C (2013) *”Medförde längre och mer generella yrkesprogram en minskad risk för arbetslöshet?”* Rapport 2013:16, IFAU.

Hensvik, L och O N Skans (2013) *”Kontakter och ungdomars arbetsmarknadsinträde”* Rapport 2013:20, IFAU.

Holmlund, B, E Mörk, M Palme och R Östling (2014) *Arbetsmarknadsreformer för jobb och välfärd*, Rapport från Socialdemokraternas forskningskommission.

Holmlund, H, J Häggblom, E Lindahl, S Martinson, A Sjögren, U Vikman och B Öckert (2014) *”Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola”* Rapport 2014:25, IFAU.

Kramarz, F och O N Skans (2011) *”Sociala kontakter och ungdomars inträde på arbetsmarknaden”* Rapport 2011:21, IFAU.

Malmberg, H och E Öberg (2014) *Hur presterar Sveriges arbetsmarknad? – En internationell jämförelse*, Underlagsrapport till Socialdemokraternas forskningskommission.

Markussen, S och K Røed (2016) *”Leaving Poverty Behind? – The Effects of Generous Income Support Paired with Activation”* American Economic Journal: Economic Policy 8(1), 180-211.

Mörk, E (2011) *”Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas?”*, i *Välfärdsstaten i arbete – Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete*, SOU 2011:2, Fritzes.

Persson, A och U Vikman (2010) *”In- och utträdeseffekter av aktiveringskrav på socialbidragstagare”* Rapport 2010:7, IFAU.

Schafft, A och Ø Spjelkavik (2011) *Evaluering av Kvalifiseringsprogrammet*. Slutrapport, AFI-rapport 4/2011.

SOU 2009:92 *Se medborgarna – för bättre offentlig service*, Betänkande av utveckling av lokal service i samverkan, Fritzes.

SOU 2011:11, *Långtidsutredningen 2011*. Huvudbetänkande, Fritzes.

SOU 2014:5, *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*, Betänkande av Utredningen om skolans kommunalisering, Fritzes.

Sjögren, A (2010) *”Betygsatta barn – spelar det någon roll i längden?”*, Rapport 2010:8, IFAU.

Thorén, K (2012) *Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare*, Rapport från riksdagen 2011/12: RFR 14, Arbetsmarknadsutskottet AU, Del 2, Riksdagstryckeriet, Stockholm.

Vlachos, J (2016) *”Klart underkänt”*, kolumn i Fokus, 5 januari, nr. 51.

von Greif, C (2009) *Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2009:5.